

Sentencia C-032/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

MEDIO AMBIENTE-Conservación como garantía constitucional

La protección del medio ambiente, que se desprende principalmente de los artículos 8°, 79 y 95 de la Carta Superior, es un objetivo del Estado Social de Derecho que se inscribe en la llamada “Constitución Ecológica” y contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, tal interés superior incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que de su progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes.

CONSTITUCION ECOLOGICA-Dimensiones

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Relevancia jurídica en la jurisprudencia constitucional

CONSTITUCION ECOLOGICA-Obligaciones

PROTECCION ANIMAL-Jurisprudencia constitucional

MEDIO AMBIENTE SANO-Protección

EDUCACION AMBIENTAL-Deber constitucional

PROTECCION ANIMAL-Campañas pedagógicas

Una de las herramientas que ordena la Constitución para la concreción de la protección del medio ambiente, específicamente a partir de sus artículos 67 y 79, es el fomento a la educación, lo cual resulta determinante para consolidar políticas públicas que requieren de

la participación ciudadana y, en general, como instrumento para alcanzar los fines del Estado, particularmente la protección de los animales, como parte del medio ambiente.

POLITICA AMBIENTAL-Carácter nacional y competencia para su manejo/POLITICA AMBIENTAL-Coordinación de esfuerzos con autoridades locales y territoriales

Referencia: Expediente D-12285

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10° (parcial), de la Ley 1774 de 2016 “Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Milton Suárez González y Diana Yiselle Torres Cárdenas

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., treinta (30) de enero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

2. Mediante Auto del 11 de septiembre de 2016 se admitió la demanda. Así mismo, se suspendieron los términos del proceso de constitucionalidad de la referencia sin perjuicio de que durante el término de dicha suspensión se recibieran escritos ciudadanos de intervención y el concepto del Ministerio Público, en cumplimiento de lo ordenado en los numerales 4º y 5º de la providencia.

3. El 18 de julio de 2018 se levantaron los términos y se ordenó: (i) fijar en lista la norma parcialmente acusada para garantizar la intervención ciudadana; (ii) correr traslado

al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia; (iii) comunicar al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, a la Defensoría del Pueblo, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, de Caldas y del Atlántico, así como al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este proceso; e (iv) invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de Nariño, de Caldas, del Atlántico, Libre de Colombia, ICESI, los Andes, a la Asociación Defensora de Animales y del Ambiente, a la Fundación para la Defensa de los Animales Huella de Vida PAZANIMAL, a la Asociación Abrazo Animal, al Zoológico de Barranquilla y a la Corporación Taurina de Bogotá para que, si lo consideraban adecuado, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe y subraya el texto de la norma parcialmente acusado:

“Ley 1774 de 2016

(enero 6)

Diario Oficial No. 49.747 de 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 10. El Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes podrá

desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales”.

III. LA DEMANDA

5. Los demandantes consideran que el aparte impugnado desconoce el artículo 79 de la Constitución[1] por “razones sistemáticas y lógico jurídicas”, así como por “argumentos literales” y de orden teleológico.

6. En cuanto a las “razones sistemáticas y lógico jurídicas”, señalan que la norma parcialmente acusada establece la obligación a cargo del Estado y particularmente del Ministerio del Medio Ambiente de desarrollar y ejecutar una política de educación ecológica, que incluye “diversas campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de respeto por el medio ambiente y por los animales”[2]. No obstante, manifiestan que el aparte demandado “no exige el mismo compromiso del Estado y del Ministerio del Medioambiente (sic) que exige la Constitución para desarrollar la educación ecológica, pues es una norma que permite pero no obliga a desarrollar campañas para cambiar las costumbre para con (sic) el trato con los animales”[3]. Consideran que “con la palabra ‘podrá’ se cambia el espíritu de la norma constitucional, que obviamente obliga y compromete al Estado, y se invierte el papel, el cual permite y deja en libertad al Estado en cabeza del Ministerio del Medioambiente (sic) para si quiere intervenir en las campañas educativas en beneficio de la protección de los animales liberando al Estado de un compromiso que el artículo 79 de la Constitución [contempla como] un mandato, no [como] un permiso”[4].

7. Respecto a los “argumentos literales”, resaltan que la expresión demandada “envuelve una facultad normativa para el Estado y el Ministerio del Medioambiente (sic) para desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal, sin embargo la Norma Constitucional a diferencia de la legal no es facultativa sino imperativa, y en la interpretación directa de la Constitución la palabra ‘podrá’ es contraria a decir ‘es deber del Estado’ que consagra el artículo 79 Constitucional”[5]. En ese sentido, concluyen que para la Constitución no resulta “suficiente” lo dispuesto en la norma demandada, pues “es necesario que el Ministerio del Medioambiente (sic) como ejecutor y representante del Estado esté obligado y mantenga el deber permanente de desarrollar dichas campañas pedagógicas”[6]. Así pues, consideran que el apartado demandado “transforma un deber en

una simple opción”[7].

8. Finalmente, sobre los “argumentos teleológicos”, luego de mencionar la Sentencia C-203 de 2011 para establecer la diferencia entre poder y deber, indican que del “telos de la norma del artículo 79 de la Constitución se espera que el Estado se responsabilice por los manejos de las prácticas ambientales, además se supone que el fin sea consagrar un deber del que por ningún motivo puede sustraerse: el deber de la educación ambiental para cambiar las prácticas nocivas tanto en animales y en la flora y en las demás especies”[8]. Para ello, también refieren la Sentencia C-123 de 2014 que explica que el medio ambiente tiene la doble connotación de principio y derecho, lo cual implica que dentro de los deberes del Estado se encuentra el de fomentar la educación ambiental.

Destacan que “el aparte demandado de la norma cambia el telos constitucional frente a la educación ambiental porque en lugar de buscar que el Estado en representación de la Nación y del medioambiente (sic) esté obligado a ejercer en una norma legal el desarrollo del ejercicio de una obligación del artículo 79 de la Carta Política (...) es decir el telos del artículo 79 Constitucional es un mandato exhortativo, mientras que el telos del aparte demandado es meramente facultativo”[9].

9. Con fundamento en los anteriores argumentos, solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad de la expresión “podrá” contenida en el artículo 10 de la Ley 1774 de 2016 “para que el desarrollo de las campañas ecológicas y pedagógicas (sic) para cambiar las prácticas de manejo animal sean obligatorias”[10].

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, actuando mediante apoderado[11], solicita que se declare la INHIBICIÓN, por ineptitud sustantiva de la demanda. Subsidiariamente, solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD del aparte normativo acusado.

Manifiesta que de conformidad con la jurisprudencia, los cargos de inconstitucionalidad

deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Sin embargo, señala que la demanda no cumple los requisitos mínimos ya referidos, pero se abstiene de esgrimir las razones que sustentan su juicio[12].

Afirma que los artículos 8°, 79 y 80 de la Constitución Política establecen el deber del Estado de proteger la biodiversidad. Así mismo, refiere el Decreto Ley 2811 de 1974 que determina que son facultades de la administración velar por la adecuada conservación, fomento y restauración del medio ambiente. Aduce que la Ley 99 de 1993 otorga al Ministerio la función de adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres. Además, subraya que el marco normativo pertinente para el estudio del caso concreto se complementa con la Ley 165 de 1994, la Ley 1333 de 2009 y la Resolución 1912 de 2017.

De conformidad con el anterior contexto, argumenta que de la lectura de la disposición demandada se evidencia que existen dos marcos de competencia: uno relacionado con la fauna silvestre y otro respecto de la fauna doméstica. Por lo tanto, el Ministerio, que es el “ente rector en materia de fauna silvestre podrá, es decir, de manera facultativa, podrá desarrollar campañas pedagógicas con las entidades que son competentes en materia de fauna doméstica, de tal forma que habrá un punto de convergencia entre las dos competencias, solo con la finalidad de que el Ministerio con la experiencia que tiene de trazar lineamientos frente a la fauna silvestre, pueda coadyuvar en el desarrollo de esas campañas pedagógicas a cargo de las entidades competentes” [13].

Por último, plantea que la norma estudiada es constitucional, “porque no es una obligación del Ministerio, actuar en materia de fauna doméstica porque no es de su competencia, pero sí desde su marco de competencias coadyuvar a las autoridades competentes en fauna doméstica para que ellas puedan desarrollar las campañas” [14] de las que trata el artículo en mención.

2. Ministerio de Defensa

El Ministerio de Defensa, actuando mediante apoderada[15], solicita que la Corte se declare INHIBIDA para proferir una decisión de fondo. A juicio del Ministerio, los accionantes pretenden erróneamente que la Corte brinde una interpretación del aparte demandado. No obstante, de conformidad con la Sentencia C-1052 de 2005, la Corte debe determinar si

existe una contradicción real y concreta entre una norma legal y lo establecido en la Constitución.

En tal sentido, encuentra que a partir de los argumentos de la demanda no es posible identificar un cargo de inconstitucionalidad. Lo precedente, en la medida en que los accionantes no realizan el ejercicio de evidenciar cuáles son las razones por las que consideran que se presenta una contradicción entre el texto demandado y la norma constitucional, limitándose a expresar su inconformidad con la norma acusada. Por lo tanto, solicita que se declare la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda [16].

3. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)

La CAR, actuando mediante apoderado judicial[17], solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de la norma parcialmente acusada, pues considera que no viola la Constitución Política. Para la entidad, el artículo 8° Superior consagra la obligación a cargo de todas las personas, y no solo del Estado, de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. De la misma forma, considera que el artículo 95 numeral 5° de la Constitución establece que es deber de las personas “proteger los recursos naturales del país y velar por un medio ambiente sano” [18].

En consecuencia, las normas señaladas “hacen referencia al medio ambiente y a los Recursos Naturales Renovables, dentro de los cuales se encuentra la flora y la Fauna silvestre; mas no así a los animales domésticos, los cuales son del resorte de otras autoridades” [19]. Por ello, la CAR considera que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solo puede reglamentar la protección de la fauna silvestre y no la doméstica, tal y como efectivamente lo hizo por medio del Decreto Compilatorio 1076 de 2015.

4. Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA)

La Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA), por medio de su Director[20], solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada. Para la CRA el centro del reproche sub iudice se circunscribe a la expresión “podrá” que estima que debió ser fijada con un criterio imperativo y no facultativo para el Estado. Añade que la ley en la que se enmarca la disposición demandada introdujo modificaciones civiles, penales y policivas. No

obstante, el artículo 10° propone medidas de orden educativo con la finalidad de lograr un trato más adecuado respecto de los animales. Por consiguiente, considera que dichas medidas educativas no implican la modificación de la legislación ambiental, la cual se continúa rigiendo por la Ley 99 de 1993.

Expone que el criterio propuesto por los accionantes resulta desacertado, en tanto la disposición demandada consagra un “deber indirecto” que no produce ningún cambio en la legislación ambiental de Colombia y, por el contrario, supone coadyuvancia por parte del Ministerio. Así, sostiene que la jurisprudencia ha señalado un deber constitucional de protección del medio ambiente a cargo de todas las personas y como una obligación estatal, el cual no se ve alterado con la disposición estudiada.

De conformidad con lo precedente, afirma que la Constitución en su artículo 79 consagra un deber de protección del “ambiente”, entendido como un concepto integral que comprende la fauna. En tal sentido, sostiene que también cobija las relaciones entre el ser humano y otros seres sintientes, en el marco de la noción jurisprudencial de dignidad del Estado constitucional. En consecuencia, “la disposición demandada no conlleva una modificación específica sobre las normas de carácter ambiental ni sobre las facultades o funciones de los organismos regentes ambientales”[21].

Por lo tanto, concluye que “no puede una norma de carácter ordinario generar cambio en la legislación ambiental, sino se ordena una derogatoria expresa de los deberes directos, previstos en dicha legislación, y en el caso que nos ocupa la ley 1774 de 2016 propende por establecer una colaboración del Ministerio de Ambiente, por lo cual se debe entender que “podrá” coadyuvar, al igual que toda la comunidad, con la protección de los seres sintientes”[22].

5. Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA)

El IDPYBA, por intermedio de su Jefe de la Oficina Asesora Jurídica[23], solicita que se declare EXEQUIBLE el aparte demandado. Indica que no es posible abordar el estudio de la demanda incoada sin recordar que las facultades, deberes y obligaciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentran cobijados por los principios ambientales que contiene la Ley 99 de 1993. Así, considera que en la medida en que las políticas

ambientales deben encontrarse en armonía con dichos principios la disposición demandada “no limita, ni deslegitima o desnaturaliza la obligación constitucional y legal del Estado de proteger el medio ambiente y fomentar la educación para su protección” [24].

Adicionalmente, argumenta que el artículo 5° de la Ley 99 de 1993 dispone como función del Ministerio de Ambiente, entre otras, adelantar planes y programas educativos junto al Ministerio de Educación relacionados con el medio ambiente y los recursos renovables. Por lo anterior, concluye que “el Ministerio del Ambiente TIENE la obligación constitucional y legal de las cuales no puede sustraerse, relativas a la formulación de la política nacional en relación con el medio ambiente, de la adopción junto al Ministerio de Educación Nacional de los planes y programas que en los distintos niveles de educación deberán adelantarse en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, así como la regulación del manejo de especies de fauna” [25].

En consecuencia, el interviniente afirma que el cargo no debe prosperar, “máxime cuando el Estado a través del Ministerio de Ambiente, tiene el deber constitucional y legal de proteger el medio ambiente (...) y no puede sustraerse a su cumplimiento, de tal suerte que la expresión -“podrá”-, contenida en el artículo 10 de la Ley 1774 de 2016, resulta irrelevante ante contundentes imperativos superiores a los cuales de manera irrestricta se encuentra sometido el Ministerio” [26].

Finalmente, manifiesta su preocupación por el déficit normativo respecto de la protección de los animales, el cual solo puede ser contrarrestado con políticas que posibiliten la acción conjunta de todas las entidades que tienen interés directo o indirecto en la materia. Así pues, solicita que se declare la constitucionalidad de la mencionada norma, pero que adicionalmente se inste al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que en coordinación con las entidades competentes, realice las campañas para cambiar las prácticas de manejo animal que menciona la norma demandada.

6. Corporación Taurina de Bogotá

La Corporación Taurina de Bogotá, a través de su representante legal[27], solicita que se declare la EXEQUIBILIDAD de la expresión demandada. Sostiene que, en primer lugar, “el precepto demandado no se refiere al Estado en su generalidad para pregonar una potestad o facultad de la cual puede hacer uso o no”. Indica que el artículo 79 Superior asigna al

Estado un deber perentorio enfocado en la educación para proteger el ambiente, pero la norma demandada no se refiere al Estado “sino sólo a una dependencia de la administración central (Ministerio de Ambiente), facultándolo para adelantar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo ambiental” [28].

De acuerdo con lo anterior, argumenta que no hay contradicción entre la norma legal parcialmente demandada y la Constitución, sino una “diferencia de alcance” que desvirtúa la supuesta oposición normativa. Agrega que existen múltiples entidades o dependencias estatales encargadas de materializar el mandato constitucional del artículo 79 de la Constitución y el hecho de que el Ministerio de Ambiente tenga asignada una facultad de educación ambiental, no implica que los demás órganos competentes se sustraigan del cumplimiento de dicho mandato[29].

En segundo lugar, estima que la Ley 1774 de 2016 se refiere únicamente al deber de protección animal. Sin embargo, aduce que éstos están inmersos en una categoría o componente del concepto general de ambiente, el cual incluye a la flora e incluso a los seres humanos. Concluye que “el precepto impugnado no agota ni desarrolla de manera plena o total el deber que deriva del artículo 79 para todos los componentes del ambiente, pues se refiere sólo a uno de ellos (los animales)” [30].

7. Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia

La entidad, actuando mediante la Directora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente y otro de sus investigadores[31], solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de la norma parcialmente demandada, al considerar que vulnera el deber constitucional de carácter imperativo de fomentar la educación con fines de protección de la diversidad e integridad del medio ambiente, entendido como un concepto complejo, que cobija a los animales.

La Universidad indica que, conforme con el artículo 208 de la Constitución, los ministros y directores de departamentos administrativos son jefes de la administración en su respectiva dependencia. Afirma que al Ministerio de Ambiente le corresponde establecer los reglamentos generales de su materia y, especialmente, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 99 de 1993, aquellos para el “saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo,

aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural”[32].

Sostiene que la norma acusada no diferencia entre las clases de animales, por lo cual incluye los denominados domésticos, silvestres, salvajes, domesticados, vagos y liminales y que la jurisprudencia constitucional ha considerado que los animales son parte del medio ambiente. Adicionalmente, considera que los animales, como elemento fundamental del ambiente y considerados también recursos naturales, son destinatarios de prerrogativas constitucionales en orden a su protección, cuidado y conservación. “[N]o obstante la norma sometida a examen constitucional les ha otorgado la condición de seres sintientes” [33].

Finalmente, solicita que se aclare la categoría jurídica que se les debe asignar a los animales, los cuales son considerados bienes por el Código Civil, recursos naturales por el Código de Recursos Naturales y seres sintientes por la Ley 1774 de 2016. Sugiere repensar el análisis basado en el tríptico animal-fauna-medio ambiente, para dar un nuevo enfoque jurídico a los animales que no se agote en una noción utilitarista y permita reconocer su sensibilidad, capacidades y necesidades.

8. Grupo Humanos por la Protección Animal de la Universidad del Rosario

El Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario y su Grupo Humanos por la Protección Animal, actuando por medio de una representante[35], solicita que se declare la INCONSTITUCIONALIDAD de la norma parcialmente demandada o, en su defecto, que se declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA “con el único fin de garantizar el deber constitucionalmente consagrado de velar por la protección y bienestar del medio ambiente que lleva consigo el desarrollo de campañas pedagógicas para protegerlo, desde luego en el marco de las capacidades y fines de la entidad”[36].

Sostiene que tanto la Constitución Política como la jurisprudencia consagran a cargo del Estado deberes de protección del medio ambiente y establecen que la educación es un proceso de formación a favor del desarrollo, fomento y salvaguarda del mismo. En tal sentido, considera que la norma demandada vulnera dichos preceptos, al plantear que el

Ministerio de Ambiente tiene la potestad y no el deber de desarrollar campañas pedagógicas para el manejo de los animales, lo cual puede causar consecuencias nefastas para el medio ambiente.

9. Consultorio Jurídico “Daniel Restrepo Escobar” de la Universidad de Caldas

El Consultorio Jurídico de la Universidad de Caldas, actuando por medio de tres representantes[37], solicita que la Corte Constitucional declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la norma estudiada.

Indica que a pesar de que en su criterio los demandantes no efectuaron una lectura sistemática de la Ley 1774 de 2016 para establecer el alcance y objeto de la norma parcialmente acusada, es necesario que la Corte Constitucional se pronuncie de fondo, con el objetivo de que determine la interpretación constitucionalmente admisible de la facultad otorgada por el Congreso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante el artículo 10° de dicha ley.

Para el Consultorio, los actores sugieren que la expresión “podrá” implica un tipo de facultad que le permite al mencionado Ministerio excusar el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales, especialmente las contenidas en el artículo 79 de la Carta. Sin embargo, a su juicio, de dicho artículo constitucional lo que se desprende es el imperativo para el Estado de formular e implementar la política pública de garantía y protección del medio ambiente.

Con base en lo anterior, argumenta que la Corte debe resolver un problema jurídico “compuesto por dos ejes vertebradores”. Por un lado, si ¿la norma demandada habilita al Ministerio de ambiente a omitir el cumplimiento de sus deberes constitucionales? Y, por otro, si ese no es el alcance de la facultad señalada por la norma, entonces ¿cuál es? [38]

De conformidad con lo precedente, plantea que el ambiente es uno de los principales elementos que configura la Constitución de 1991 y su protección fue establecida como un deber, cuya consagración directa se encuentra en el artículo 79, e indirecta, en los artículos 8°, 95 numeral 8° y 366 Superiores. Por ello, “el Estado no solamente debe proteger la dignidad y libertad de las personas entre ellas, sino la dignidad de los animales

frente a las personas; para lo cual debe elaborar normas, técnicas jurídicas y principios que lo delimitan” [39].

Señala que la normativa acusada tiene como objeto brindar una especial protección a los animales como seres sintientes del dolor y el sufrimiento, especialmente, el causado directa o indirectamente por los humanos. Bajo dicho marco, sugiere realizar una interpretación sistemática del aparte demandado de manera que cumpla sus efectos con arreglo al objeto propuesto. Así pues, considera que la norma bajo estudio “está desarrollando sistemáticamente una lógica razonable, en el entendido que los animales no pueden reclamar directamente buen trato, tornándose necesario que se implemente las referidas políticas públicas” [40].

De otra parte, aduce que los accionantes acusan la expresión demandada de dotar al Ministerio de plena discrecionalidad para desarrollar o no las campañas pedagógicas. Por ello, afirma que “surgen dudas sobre la finalidad y alcance de la palabra “podrá” del artículo 10 de la Ley en comento, dado que de la lectura integral de la norma se desprende que los demandantes pueden estar eventualmente incurso en un error de interpretación. Pero si la norma se interpreta sistemáticamente como los parámetros desarrollados, se puede inferir que el Legislador buscó reafirmar la facultad del Ministerio de Ambiente, para coordinarse armónicamente con las demás entidades competentes en procura del desarrollo de campañas de educación ambiental (...)”[41].

Agrega que es claro que el Estado como defensor de la legalidad tiene a su cargo el deber de proteger sus fines, lo cual hace mediante los órganos designados para ello. En tal sentido, el fin de la protección de los animales en el marco de la legislación ambiental no es tarea de una sola norma, ni mucho menos de un solo órgano, pues “su materialización exige disposiciones, actores, estrategias políticas de todas las esferas sociales y orbitas institucionales. Ello no significa otra cosa que atender de modo sistémico la Constitución Ecológica y formular, implementar y evaluar la política de educación ambiental conforme a sus mandatos. De esta manera debe ser interpretado el artículo 10 de la Ley 1774 de 2016: como una disposición que se articula e inserta en el complejo entramado de la política ambiental” [42].

En ese orden de ideas, argumenta que la disposición objeto de control de constitucionalidad

debe ser interpretada en conjunto con la Ley 1549 de 2012 “Por la cual se intenta fortalecer la política nacional de educación ambiental e incorporarla en el desarrollo territorial”, la cual impone deberes específicos a cargo de los Ministerios de Ambiente y Educación, para liderar políticas de fortalecimiento de la educación ambiental y aplicarlas con la concurrencia constitucional de otras entidades como entidades territoriales y la CAR.

Por las razones expuestas, solicita que la Corte declare la constitucionalidad condicionada de la norma examinada, bajo la siguiente interpretación:

“El Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes desarrollará campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al manejo de los animales, sin perjuicio de las competencias y funciones asignadas a las entidades y actores que participan en la política pública de educación ambiental” [43].

10. Asociación Defensora de Animales y del Ambiente (ADA)

La Asociación Defensora de Animales y del Ambiente (ADA), por medio de su presidenta, manifiesta que está de acuerdo con los cargos elevados por los accionantes, de ahí que solicite declarar la INEXEQUIBILIDAD[44] del aparte normativo acusado.

Sostiene que está de acuerdo con lo planteado por los demandantes, en tanto considera obligación del Estado proteger al ambiente y los animales, como lo establece la Constitución y debido a que la palabra acusada como inconstitucional no exige proveer los medios para que la comunidad se eduque en la conservación y respeto por los animales.

Adicionalmente, señala que dentro de sus labores se dedica a realizar campañas educativas en distintos espacios, para informar a la ciudadanía acerca de la responsabilidad en la protección y cuidado de los animales. Sin embargo, nota con preocupación el enorme vacío que deja el Estado al no ocuparse de estos temas[45].

11. Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, por intermedio del Director del

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y otro docente[46], solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD de la norma demandada.

La Facultad, primero, identifica que el cargo de inconstitucionalidad elevado se basa en la existencia de una clara diferencia teleológica entre la palabra “podrá”, de corte facultativo, y el deber imperativo que la Constitución asigna a las autoridades en materia de educación ambiental.

Segundo, expone el contexto en el cual se ha categorizado a los animales como seres sintientes, del cual se desprende que existen una serie de obligaciones respecto del trato que deben brindar los seres humanos hacia los animales. Tercero, destaca que la educación ambiental es un valioso instrumento, útil para la protección del medio ambiente como bien jurídico ampliamente tutelado por la Constitución de 1991.

Cuarto, afirma que la Ley 1774 de 2016 constituye un verdadero cambio de paradigma respecto de la forma en que se entienden los animales, al considerarlos seres sintientes. En ese contexto, señala que “la educación ambiental juega un rol determinante en tanto es a partir de ella que se puede materializar en la ciudadanía, el verdadero alcance del concepto de seres sintientes y afirmar la manera como dicho concepto exige repensar las conductas y relaciones entre humanos y animales[47].

Conforme con las anteriores consideraciones, sostiene que la norma parcialmente demandada vulnera la Constitución, pues tanto de una lectura literal como sistemática del derecho al medio ambiente sano y el deber de educación ambiental, “se colige que el desarrollo de la educación ambiental no es una facultad del Estado, sino un verdadero deber exigible a cada una de las autoridades, según su competencia”[48].

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLE la palabra “podrá” contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016.

Para la Vista Fiscal el problema jurídico que se debe analizar es si “¿el Legislador vulnera el deber de fomentar la educación conforme lo establece el artículo 79 C.P., al disponer en forma facultativa que el Ministerio de Ambiente “podrá” desarrollar campañas pedagógicas

para cambiar las prácticas de manejo ambiental?”[49]

El Ministerio Público afirma que la jurisprudencia constitucional ha reconocido el ambiente sano, como un principio y derecho, y lo identifica como patrimonio común de la humanidad. Igualmente, afirma que la jurisprudencia determina que la defensa del medio ambiente sano constituye un objetivo de principio contenido en la estructura del Estado Social de Derecho. Agrega que el artículo 79 de la Constitución determina principios que en sí mismos tienen proyección normativa.

Plantea que en el caso concreto se faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para implementar la educación ambiental a través de campañas pedagógicas. “Ahora bien, como se trata del desarrollo de un principio constitucional, el Legislador puede acudir a varias opciones, de acuerdo con su amplia potestad de configuración derivada de su condición de órgano representativo (artículos 3 y 150 C.P.)”[50]

En consonancia, sostiene que para desarrollar el deber de fomentar la educación ambiental, el Legislador puede asignar funciones a diferentes autoridades, así como señalar si sus competencias son regladas o de carácter discrecional. Respecto de las competencias estatales que poseen un carácter facultativo señala que a diferencia de los particulares, la potestad discrecional de la administración no habilita al funcionario a imponer sus caprichos, sino que se refiere a la posibilidad de apreciar la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa, dentro de ciertos límites[51].

Agrega que los poderes discrecionales deben ejercerse conforme con los fines del Estado y de acuerdo con los principios de la función administrativa. Por lo tanto, los servidores públicos no gozan de libertades para el ejercicio de sus funciones, sino que tienen competencias que pueden ser regladas o discrecionales. Indica que la jurisprudencia constitucional ha determinado que para que no exista discrecionalidad en lo público debe haber un imperativo expreso en la Constitución. No obstante, considera que en el presente caso el artículo 79 Superior solo establece un mandato de optimización.

De acuerdo con lo anterior, para el Ministerio Público la norma atribuye al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible una competencia discrecional para fomentar la educación ambiental, en cumplimiento del artículo 79 de la Constitución. Por lo tanto, el Congreso, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, dispuso que el mencionado Ministerio

determine, de acuerdo con un criterio de oportunidad y conveniencia, el momento para ejercer la competencia, en función del interés general. En consecuencia, encuentra que la palabra demandada no es contraria al ordenamiento superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

Cuestión previa: aptitud del cargo

2. Dos de los intervinientes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Defensa, solicitan la declaratoria de inhabilitación por ineptitud sustantiva de la demanda. El primero no refiere los motivos de su petición y el segundo sostiene que la demanda carece de suficiencia, al no evidenciar cuáles son las razones por las que los demandantes consideran que se presenta una contradicción entre el texto acusado y el artículo 79 de la Constitución.

En tal sentido, lo primero que hará la Corte será pronunciarse sobre la aptitud de la demanda para que se profiera una sentencia de fondo.

3. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[52]. Específicamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe precisar: el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. De este modo, la concurrencia de los tres requerimientos mencionados hace posible un pronunciamiento de fondo.

En cuanto al concepto de la violación, la jurisprudencia ha sido constante[53] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que

permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ciertos, pues la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, en la medida en que el ciudadano precise la manera como la norma acusada vulnera la Constitución y formule al menos un cargo concreto; pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta con la norma legal acusada, mas no en su aplicación práctica; y suficientes, por cuanto el demandante debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y éstos deben generar alguna duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

4. Los accionantes plantean que la expresión “podrá” contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016 viola el artículo 79 de la Constitución que dispone para todo el Estado la obligación de protección del medio ambiente y, especialmente, una política de educación ecológica, como forma de fomentar tal protección. Lo anterior, pues la disposición constitucional establece un deber mientras que la norma acusada plantea una facultad para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En tal sentido, sostienen que la disparidad de la norma inferior, al establecer una habilitación para realizar campañas como una forma de protección, en lugar de un deber que no puede ser evadido, contradice la obligación que ordena la Constitución.

5. Para la Sala, la demanda es apta y cumple los requisitos mínimos establecidos para estudiar de fondo la acción de inconstitucionalidad de la referencia. Como se advirtió, los demandantes presentan un cuestionamiento de orden constitucional, al explicar el alcance del artículo 79 Superior y argumentar por qué la expresión lo contraría. Así pues, primero indican el alcance del contenido de la norma constitucional referida, la cual entienden como un mandato de protección que especifica una herramienta para lo anterior: el deber de contar con una política de educación ecológica. Segundo, sostienen que la norma parcialmente acusada contraviene tal precepto por establecer una facultad a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación con la implementación de campañas pedagógicas. Por ello, reprochan la disparidad entre los dos enunciados normativos.

En tal sentido, para la Corte es claro que existe un mandato imperativo para la protección de los animales como parte del medio ambiente. Igualmente, que los demandantes

presentaron una explicación de orden constitucional de cómo la norma presumiblemente lo puede desconocer, al establecer una posibilidad y no un deber respecto de la elaboración de campañas pedagógicas sobre el manejo animal y su bienestar. En consonancia, el cargo cumple los requisitos establecidos por la jurisprudencia, al plantear una mínima duda constitucional susceptible de ser analizada en esta sede.

En consecuencia y contrario a lo dicho por el Ministerio de Defensa, la explicación presentada por los demandantes es clara, pertinente, cierta, específica y suficiente, pues al presentar argumentos sobre las posibilidades que se desprenden del contenido normativo legal en relación con el constitucional, se evidencia que puede existir una diferencia que genera una mínima duda constitucional.

Así las cosas, los demandantes cumplen con la carga de sustentar las razones de inconstitucionalidad que cuestionan la validez del precepto normativo parcialmente acusado en relación con el artículo 79 de la Constitución.

6. En suma, los demandantes propusieron como parámetro del juicio de constitucionalidad el artículo constitucional que reconoce el deber de protección del medio ambiente, el cual incluye a los animales, y expusieron por qué consideran que la norma parcialmente acusada incurre en una violación del mandato Superior, al disponer que el desarrollo de campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal sea facultativo, por oposición al imperativo contenido en la Carta. En consecuencia, el cargo es apto y será analizado en esta providencia.

Planteamiento del problema jurídico y metodología

7. De lo precedente se desprende que los accionantes consideran que la expresión “podrá”, contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016, al contemplar una posibilidad y no un imperativo para el Ministerio de Ambiente respecto al desarrollo de campañas pedagógicas dirigidas a cambiar las prácticas de manejo animal y el establecimiento de aquellas más adecuadas al bienestar de los animales viola el artículo 79 de la Constitución.

El Consultorio Jurídico Daniel Restrepo Escobar de la Universidad de Caldas solicita que se declare la exequibilidad condicionada de la norma en el entendido de que “el Ministerio de

Ambiente en coordinación con las entidades competentes desarrollará campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al manejo de los animales, sin perjuicio de las competencias y funciones asignadas a las entidades y actores que participen en la política pública de educación ambiental”.

La Universidad Externado, el Grupo Humanos por la Protección Animal de la Universidad del Rosario, la Asociación Defensora de Animales y del Ambiente y la Universidad Libre de Bogotá solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la disposición, porque: (i) los mandatos del artículo 79 Superior se deben cumplir sin distinción del tipo de animales, aspecto que contradice la disposición demandada al incluir un margen de discrecionalidad en el ejercicio de las campañas de educación; y (ii) la protección del medio ambiente y de los animales mediante campañas de educación no es facultativa, sino imperativa, lo cual es exigible a cada una de las autoridades, según su competencia.

La Procuraduría General de la Nación sostiene que la disposición es exequible en tanto el Legislador puede asignar funciones a diferentes autoridades y la facultad discrecional de la administración otorgada por la norma se refiere a la apreciación de la oportunidad de llevar a cabo la función, no a la sustracción de la misma. En su criterio, la norma le atribuye al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible una competencia discrecional para fomentar la educación ambiental, que la entidad llevará a cabo cuando lo considere conveniente.

8. De acuerdo con las consideraciones precedentes, la Sala debe decidir si:

¿La expresión “podrá” contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016 viola el deber de fomentar la educación para la protección del medio ambiente, dentro del cual se encuentran los animales, conforme al artículo 79 de la Constitución, al establecer en forma facultativa que el Ministerio de Ambiente desarrolle campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo ambiental?

Para resolver el problema jurídico expuesto, la Sala reiterará la jurisprudencia sobre: (i) la protección de los animales como componente de la protección al medio ambiente; y (ii) el deber constitucional de utilizar la educación ambiental como una herramienta de salvaguarda al medio ambiente; para con base en las reglas que se deriven de tal recuento, (iii) resolver el problema jurídico planteado.

La protección de los animales como componente de la protección al medio ambiente

9. Los artículos 8°, 79 y 95 Superiores establecen los principales mandatos de la llamada “Constitución Ecológica”[54], que determinan que la defensa del medio ambiente sano es uno de los objetivos del Estado Social de Derecho[55]. En tal contexto, la jurisprudencia ha determinado que dicho fin tiene una triple dimensión, “de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares”[56].

Cabe destacar que, de conformidad con el mencionado artículo 79 de la Constitución, la protección del medio ambiente se enmarca en tres obligaciones concretas para el Estado. La primera, de carácter general, que establece el deber de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente. La segunda y la tercera, a su turno, son de carácter específico, en tanto que establecen deberes de: (i) conservar las áreas de especial importancia ecológica; y (ii) fomentar la educación para el logro de los precitados fines. La jurisprudencia ha precisado que el alcance de estos compromisos se concreta en obligaciones para el Estado de: “1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera[57]”[58].

Así mismo, la Sentencia C-259 de 2016[59] consideró que los anteriores deberes, a su turno, se catalogan en cuatro obligaciones primordiales respecto de la protección del medio ambiente: (i) la prevención; (ii) la mitigación; (iii) la indemnización o reparación; y, (iv) la punición.

Alrededor del análisis de esos mandatos constitucionales, la jurisprudencia ha reconocido

diferentes acercamientos sobre las bases de la protección del medio ambiente como el biocéntrismo[60] y el ecocentrismo[61], aun cuando ha primado un marcado antropocentrismo[62]. Al margen de lo anterior, el desarrollo de dichas obligaciones ha establecido claramente que la protección al medio ambiente no sólo se desprende a partir de su relación con los individuos, sino que se trata de bienes que inclusive pueden resultar objeto de salvaguarda por sí mismos[63].

10. En consonancia, la jurisprudencia constitucional ha entendido que los animales hacen parte del medio ambiente y son objeto de protección en el marco de los mandatos mencionados así como de la Constitución Ecológica. Como se advirtió, dicha obligación se encuentra a cargo del Estado, la sociedad y los particulares y comprende la protección de la diversidad e integridad de la flora y fauna, dentro de la cual se encuentran todos los animales[64]. Además, esa protección entiende que los animales son seres sintientes y se debe prevenir su sufrimiento, maltrato y el ejercicio de crueldad en su contra[65], aunque se contemplen excepciones.

Así pues, el deber constitucional de protección del bienestar animal se desprende principalmente de lo estipulado en el artículo 79 Superior pero también “del principio de solidaridad (CP art. 1); de los deberes de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios y de obrar conforme al principio de solidaridad social (CP art. 95- 1, - 2); del deber de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (CP arts. 8) y de las obligaciones de velar por el medio ambiente sano (CP arts. 80 y 95-8)”[66].

11. La jurisprudencia constitucional ha establecido algunas reglas alrededor de la protección de los animales, que guían el entendimiento de los deberes, tanto para el Estado como para los particulares, en relación con éstos. A continuación se enuncian tales reglas:

1. La protección del medio ambiente incluye la protección de los animales desde dos perspectivas: “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 salvaguardar del padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación legítima, protección que refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los humanos respecto de los otros seres vivos y sintientes”[67].

2. La tenencia de animales domésticos y su transporte en el sistema de transporte público es admisible siempre que se respeten los deberes de cuidado, conservación y respeto a los animales[68]. Por el contrario, la restricción de la tenencia de animales silvestres o protegidos es válida y desarrolla el deber de protección del medio ambiente, por cuanto en la relación entre los seres humanos y el medio ambiente se impone el deber del buen trato de las personas hacia éste[69].

3. El trato que le dan las personas a los animales está restringido por el concepto de bienestar animal[70] que, como regla general, plantea el desarrollo del principio de solidaridad mediante la ausencia de malos tratos o cualquier tipo de crueldad hacia estos seres sintientes. En tal sentido, la interacción entre humanos y animales debe guiarse por el concepto de dignidad humana como fundamento de las relaciones que un ser humano tiene con otro ser sintiente, lo cual implica la obligación de “establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales como seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que las personas desarrollan su vida”[71].

Al margen de lo anterior, la protección de los animales admite excepciones de conformidad con la concreción de otros principios, derechos y deberes constitucionales, como son: “(i) la libertad religiosa[72], (ii) los hábitos alimenticios de los seres humanos[73]; (iii) la investigación y experimentación médica[74]”[75]; y (iv) las expresiones culturales como los espectáculos considerados como parte de la tradición, sujetos a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en términos estrictos y de conformidad con una visión restrictiva de los mismos[76].

4. El Legislador está habilitado para prohibir determinadas manifestaciones culturales que impliquen el maltrato animal como, por ejemplo, el uso de animales silvestres en circos en todo el territorio nacional. Lo precedente ya que “la cultura se revalúa permanentemente para adecuarse a la evolución de la humanidad, la garantía de los derechos y el cumplimiento de los deberes, máxime cuando se busca desterrar rastros de una sociedad que ha marginalizado y excluido a ciertos individuos y colectivos”[77].

5. Le corresponde al Legislador la determinación sobre la prohibición de la realización de expresiones culturales que conlleven maltrato animal, en condiciones de arraigo y

tradición[78].

De las anteriores reglas se concluye que la relevancia de la protección del medio ambiente, como un fin en sí mismo, involucra la protección animal, como uno de sus componentes. En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha afirmado enfáticamente que el maltrato animal[79], al igual que la progresiva desaparición de la fauna, son graves peligros que enfrenta la sociedad actualmente, lo cual plantea 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.[80] 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[81]”[82].

12. En conclusión, la protección del medio ambiente, que se desprende principalmente de los artículos 8°, 79 y 95 de la Carta, es un objetivo del Estado Social de Derecho que se inscribe en la llamada “Constitución Ecológica” y contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, la protección del interés superior del medio ambiente incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que de su progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes[83].

13. Como se advirtió en este acápite, uno de los deberes constitucionales para la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente así como para la conservación de ciertas áreas es la obligación de “fomentar la educación” encaminada al logro de tales fines. Se pasa a abordar brevemente el alcance de tal obligación.

El deber constitucional de utilizar la educación ambiental como una herramienta de protección al medio ambiente

14. El fomento a la educación ambiental como una herramienta para la protección del medio ambiente, previsto en los artículos 67 y 79 Superiores, se enmarca dentro del deber de prevenir los daños ambientales y es aplicable a todos los componentes del mismo. Es decir, se trata de un instrumento que abarca también la prevención de daños contra los

animales.

Concretamente, la Corte Constitucional ha considerado que la educación ambiental está adscrita a la función social que contempla la Carta para dicha actividad. En este marco, la Sentencia C-519 de 1994[84] se refirió a la creación de una conciencia pública en torno a la conservación y a la preservación ecológica. De este modo, resaltó que es un asunto que no corresponde solamente al Estado, sino que también es un deber de la familia y de las instituciones educativas del nivel básico, medio y superior.

En razón de lo anterior, la Corte insistió “en la necesidad de que a los menores y a los adolescentes se les imparta en el seno de su familia y en los centros académicos una instrucción continuada, donde puedan conocer y comprender la importancia de nuestros recursos naturales, así como la necesidad de velar por su constante y permanente protección. Serán esas personas las que a través del ejemplo y del comportamiento cívico eduquen a los demás y contribuyan en forma definitiva a que los asociados adquieran una real y efectiva conciencia ecológica”[85].

15. Igualmente, la Corte ha destacado la relación que existe entre la participación de la ciudadanía en las decisiones ambientales y ecológicas que los afectan y la educación para la protección del medio ambiente. En este sentido, la Sentencia C-401 de 1997[86] sostuvo que la educación ambiental es un instrumento indispensable para garantizar el elemento participativo en relación con la conservación de los recursos naturales, de la diversidad e integridad del ambiente.

16. Por otra parte, es indispensable resaltar la importancia de la educación como medio para consolidar las políticas públicas que requieren de la participación de la ciudadanía y, en general, como instrumento para alcanzar los fines esenciales del Estado. Al respecto, indicó este Tribunal que la educación “tiende a inducir actitudes, mediante la transmisión de valores, es decir, propone metas que se juzgan deseables y muestra caminos que a ellas conducen, a fin de lograr la realización de una idea del hombre y de la sociedad, implícita en toda ideología y en toda visión antropológica del mundo. A tono con esa observación, el artículo 67 de la Constitución establece: “la educación formará al colombiano (...) para la protección del ambiente”[87].

17. En síntesis, una de las herramientas que ordena la Constitución para la

concreción de la protección del medio ambiente es el fomento de la educación, lo cual resulta determinante para consolidar políticas públicas que requieren de la participación ciudadana y, en general, como instrumento para alcanzar los fines del Estado, particularmente la protección de los animales.

Competencias legales para el fomento a la educación en el contexto de la protección de los animales

18. El desarrollo del artículo 79 de la Constitución en relación con la protección de los animales ha generado diferentes cuerpos normativos desde distintos ámbitos. Si bien el entramado legislativo y su regulación es complejo y aborda las obligaciones de protección desde la prevención, mitigación, indemnización y la punición, este acápite sólo abordará el primero de estos componentes, en el cual se inscribe el deber de fomentar la educación.

Cabe resaltar que, al margen del tipo de regulación adoptada, todas las normas que desarrollan la protección animal, en general, coinciden en rechazar las prácticas que generen sufrimiento y dolor de los animales silvestres y domésticos, causados por individuos. Así mismo, el marco normativo vigente parte del entendimiento de que los animales no son bienes inertes, sino seres sintientes que, en general, merecen protección contra el dolor y el sufrimiento.

Así pues, se pasa a recapitular aquellas normas que determinan competencias en relación con el fomento de la educación para la protección de los animales. Veamos.

19. En el nivel nacional, el artículo 6° de la Ley 23 de 1973[88] indica que la ejecución de la política ambiental “será función del Gobierno Nacional, quien podrá delegar tal función en los Gobiernos Seccionales o en las entidades especializadas”. Además, refiere como deber del Gobierno Nacional la promoción de la educación ambiental y del cuidado de los recursos naturales renovables[89], que mediante el Decreto 2811 de 1974 se entendió que incluían la fauna[90]. Así mismo, el Decreto 2811 de 1974 al regular la fauna terrestre, contempló que le correspondía a la administración pública la adecuada conservación, fomento y restauración de la fauna silvestre[91].

Posteriormente, la Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, asignó a su cargo la protección de la fauna silvestre[92]. A su vez, el artículo 31 de la misma

normativa contempla a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales la promoción y el desarrollo de “la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables”.

20. En los niveles departamental y municipal, la Ley 5 de 1972 creó las Juntas Defensoras de Animales en cada municipio del país[93], específicamente, para la promoción de campañas educativas para la protección animal. Se trata de un órgano colegiado integrado por los alcaldes, párroco o su delegado, el Personero Municipal o su Delegado, un representante del Secretario de Agricultura y Ganadería del respectivo departamento y un delegado elegido por las directivas de los Centros Educativos Locales. Como se advirtió, entre sus funciones principales está la de promover campañas educativas y culturales “tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos y el abandono injustificado de tales animales”[94].

Con el objetivo de reglamentar dicha ley, se expidió el Decreto 497 de 1973 el cual precisa que el fin de las mencionadas juntas es propender “a través de los miembros de las mismas, a crear sentimientos de protección hacia los animales en general y evitar los malos tratos a que puedan ser sometidos”[95]. Del contenido del decreto se desprende que el alcance de su competencia corresponde a: animales domésticos, animales de carga (bovinos y equinos), animales de consumo ordinario (ganado mayor y menor) y aves (insectívoras, pájaros cantores, pica-flores, entre otras).

21. Por su parte, la Ley 84 de 1989, modificada por la Ley 1776 de 2016, establece una serie de contravenciones respecto al maltrato de animales (domésticos o silvestres) y faculta a los “alcaldes o a los inspectores de policía que hagan sus veces en el Distrito Especial de Bogotá a los inspectores penales de Policía”[96] como las autoridades competentes para conocer de aquellas contravenciones. Al respecto, se debe precisar que la Ley 1801 de 2016 ha complementado tales contravenciones y la Ley 1776 de 2016 convirtió en delitos algunas de las conductas inicialmente previstas como contravenciones.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 84 de 1989 su objeto no se limita a

prevenir el sufrimiento animal y sancionar los actos de crueldad animal, sino que también incluye el desarrollo de “programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales”[97]. No obstante, no asigna tal competencia a ninguna entidad ni desarrolla tal fin más allá de la mencionada enunciación.

22. Al margen de las atribuciones específicas determinadas en las diferentes leyes y decretos referidos, se debe destacar que al Ministerio de Ambiente se le asignó una competencia general y residual en materia medioambiental y de recursos naturales[98], al igual que a los departamentos[99] y municipios[100], los cuales deben “promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables”.

23. En suma, tanto las entidades del orden nacional, entre las que se resalta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ostentar atribuciones concretas, como las autoridades departamentales y municipales tienen funciones de protección de los animales domésticos y silvestres, al igual que entidades públicas creadas con dicho objetivo. Dentro de esas, existen facultades específicas respecto al deber de fomentar la educación sobre la protección de los animales y otras generales que podría entenderse que subsumen tal obligación, al otorgarse a todas las entidades anteriormente enunciadas la competencia de proteger los animales.

La expresión “podrá” contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016 no viola el deber de protección a los animales que se desprende del artículo 79 de la Constitución

24. Como se advirtió en la formulación del problema jurídico, le corresponde a la Corte determinar si la expresión “podrá” contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016 viola el deber de fomentar la educación en materia de protección animal, por tratarse de un mandato facultativo, por oposición a uno de carácter imperativo, como el que se encuentra contemplado en la Carta Superior.

Para iniciar el estudio del problema jurídico planteado es preciso determinar el alcance de la expresión acusada en el contexto del conjunto normativo dentro del cual se integra.

25. La evolución de la relación entre el medio ambiente, específicamente los

animales, y los individuos progresivamente se ha encaminado hacia la protección de su maltrato y de la desaparición de ciertas especies en el marco del desarrollo sostenible. Estos cambios se han concretado mediante la expedición de diferentes instrumentos normativos que adoptan tal visión como: el Decreto 2811 de 1974 “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente”; la Ley 5 de 1972[101]; el Decreto 497 de 1973[102]; la Ley 9 de 1979[103]; y la Ley 84 de 1989 o Estatuto Nacional de Protección de los Animales. En la misma dirección, bajo la Constitución Ecológica, se ha consolidado un amplio marco normativo que acentúa las protecciones para los animales en diversos ámbitos, como el penal, el ético y el civil[104].

26. Con los anteriores antecedentes surge la Ley 1774 de 2016 que busca fortalecer la protección de los animales mediante diferentes herramientas. Primero, establece un cambio de concepción de los animales, pues se pasa de considerarlos objetos a definirlos como seres sintientes. Segundo, incorpora principios de bienestar y protección animal como criterios rectores de las políticas de su defensa. Finalmente, determina que el maltrato hacia los animales, que antes era considerado una contravención, ahora se transforma en tipos penales con privación de la libertad, con excepción de las conductas definidas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989. Dentro de tales adecuaciones normativas, el artículo 10° establece que “el Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes podrá desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales”.

Finalidad de la norma

27. El Proyecto de Ley 087 de 2014 de Cámara, que tuvo como co-autores a los Honorables Representantes a la Cámara Juan Carlos Lozada Vargas y Mauricio Salazar Peláez, no contemplaba el mandato contenido en el artículo 10° dentro del texto que posteriormente se convirtió en la Ley 1774 de 2016 y ahora está parcialmente acusado. No obstante, respecto de las funciones de protección animal en su dimensión preventiva o de carácter educativo a cargo del Estado, la exposición de motivos de la normativa presentada por el primero de los congresistas mencionados indica que era necesario modificar la Ley 84 de 1989 para propender por la educación de la sociedad en una ética de la no violencia hacia otros seres vivos[105]. Adicionalmente, señala que los actos de maltrato animal afectan a especies silvestres al igual que manifiesta preocupación por la ausencia

de intervención estatal mediante la realización de campañas pedagógicas de protección animal[106].

Ahora bien, aunque varias disposiciones originalmente propuestas fueron modificadas en el transcurso del debate legislativo, el contenido del precepto normativo objeto de análisis solo se introdujo hasta el último debate llevado a cabo en la Plenaria del Senado[107]. Sin embargo, el Acta de Plenaria no ahonda en las razones que llevaron a introducir el artículo 10º diferente a lo ya expuesto[108]. El texto sancionado como Ley 1774 de 2016 fue el aprobado por el Senado luego de realizar la conciliación respectiva entre las dos cámaras legislativas.

28. En conclusión, aun cuando la norma parcialmente acusada fue introducida durante el último debate en el Senado de la República, es claro que la intención de la normativa desde sus inicios era dar efectividad a la dimensión preventiva de la protección de los animales, al constatar vacíos al respecto y resaltar la importancia de la educación para el cumplimiento del objetivo de la ley. Para ello, estableció la atribución para el Ministerio de Medio Ambiente de coordinación con las entidades competentes con la finalidad de elaborar campañas pedagógicas para la protección de los animales. No obstante, enmarcó tal competencia como una facultad. Veamos.

Alcance de la expresión “podrá” contenida en el artículo 10º de la Ley 1776 de 2016

29. Como lo ha advertido la Corte en otras oportunidades al analizar la misma palabra en diferentes contenidos normativos, “desde el punto de vista semántico o lingüístico, según la Real Academia de la Lengua Española la palabra “podrá” significa “tener expedita la facultad o potencia de hacer algo”, también se refiere a “ser contingente o posible que suceda algo”. Así, el término “podrá” se refiere a la facultad o potestad de hacer, abstenerse o mandar algo, o puede también ser una posibilidad. Por regla general, si en la ley encontramos el verbo poder es indicativo de que el sujeto tiene la facultad o la potestad de hacer eso, o tal vez no, de manera que este puede decidir si lo hace o no lo hace, o lo hace parcialmente. En sentido contrario, la expresión “deberá” sugiere una obligación del sujeto de hacer lo que la ley dice”[109].

30. En ese orden de ideas, el artículo 10º de la Ley 1774 de 2016, primero, determina una competencia-facultad para el Ministerio de Medio Ambiente y “las entidades

competentes” para desarrollar campañas pedagógicas. De este modo, la disposición entiende que tanto el Ministerio referido como otras entidades son responsables de implementar los deberes de educación sobre la protección animal y, al tenor de lo contemplado en la norma, la ejecución de las mismas está sujeta a su discrecionalidad, para su implementación en conjunto.

Segundo, el contenido de las campañas se encuentra circunscrito al cambio de las prácticas de manejo animal y el establecimiento de aquellas que sean acordes con su bienestar. Así pues, la descripción del alcance de las campañas constituye otro elemento para precisar la competencia de las entidades, al referirse a los animales sin distinguir si se trata de animales domésticos o silvestres. En consecuencia, se trata de un desarrollo del deber de prevención contemplado en el artículo 79 de la Constitución para todos los animales.

31. Ahora bien, de la lectura sistemática de las reglas expuestas en esta providencia, la Sala Plena encuentra que la expresión “podrá” está sujeta a una serie de presupuestos que deben ser considerados por la Corte, con el fin de darle contenido a dicho verbo y a la atribución asignada. Así pues, como se indicó, el artículo 79 de la norma Superior dispone un mandato constitucional que establece la educación como una de las herramientas para desarrollar el componente preventivo en materia de protección del medio ambiente, específicamente en este caso de los animales.

Como también se expuso, la educación es un instrumento determinante para la consecución de los fines estatales, especialmente en aquellos casos en los cuales se involucran las relaciones de los individuos con su entorno. Lo anterior, toda vez que la educación como derecho y servicio público se define como “un proceso de formación permanente, personal cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”[110]. En el mismo sentido, la educación busca otorgar “el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales”[111], en consonancia con los fines y principios constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho[112].

En tal medida, la interiorización de los cambios de paradigma sobre la relación entre los individuos y los animales, en su concepción como seres sintientes, y la concretización de su protección del maltrato inevitablemente dependen de medidas de información y creación de

conciencia. Sin el desarrollo de tales herramientas no es posible la plena eficacia de tales presupuestos, toda vez que la adopción de medidas exclusivamente punitivas, como formas de disuasión, siempre debe ser la última ratio y sin la educación correspondiente su efectividad puede verse alterada.

Sin lugar a dudas, la educación mediante la provisión de información es uno de los vehículos más efectivos para generar cambios estructurales en la sociedad, especialmente en lo relativo a las formas de interrelación no solo entre individuos, sino con el entorno, con el objetivo de diseminar los valores que se insertan como fines del Estado Social de Derecho. Es por lo anterior que el artículo 79 de la Constitución, ante la importancia de la protección al medio ambiente, incluye como una de las herramientas para tal fin el fomento de la educación como un mandato a cargo del Estado, la sociedad y los individuos.

En tal sentido, de la norma constitucional se desprende que el deber de educación en las materias señaladas recae sobre el Estado de manera general y es el Legislador el que escogerá a quién obliga y a quién faculta para llevar a cabo tales labores. Esa determinación es plenamente válida y se encuentra dentro de su margen de configuración.

Como lo ha dicho en múltiples oportunidades este Tribunal, la cláusula general de competencia en materia legislativa otorgada al Congreso de la República en el artículo 150 de la Constitución le reconoce a éste un amplio margen de configuración para desarrollar la Constitución. De ese modo, en los eventos en los cuales la Carta fija una obligación a cargo de todo el Estado, es el Legislador el que tiene la facultad de determinar a cargo de quién y como lo establece[113]. Por ello, el Congreso no sólo tiene la competencia de determinación de la estructura de la administración, sino además la de fijar sus objetivos y estructura interna, cuando la Constitución no lo ha hecho de manera directa. Lo precedente, incluye la atribución de deberes o facultades a entidades nacionales o territoriales, según le parezca conveniente.

32. Al revisar las competencias asignadas en la materia, consignadas en los fundamentos jurídicos 18 a 23 de esta providencia, se desprende que diferentes normativas establecen la obligación de implementar programas educativos, principalmente en el nivel nacional, respecto de la fauna silvestre y a cargo del Ministerio de Ambiente. Sin embargo,

existe una competencia que va más allá de los animales silvestres a cargo del Gobierno Nacional de incorporar “dentro de los programas de educación a nivel primario, medio, técnico y universitario cursos regulares sobre conservación y protección del medio ambiente”[114], lo cual incluye la protección de los animales.

De otra parte, sobre animales domésticos existen competencias específicas en el orden municipal, específicamente a cargo de las Juntas Defensoras de Animales que tienen por objeto “promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales”. Además de ello, se establecen las competencias generales y residuales en materia de medio ambiente tanto para el Ministerio tantas veces mencionado como para los departamentos y municipios[115].

De lo precedente se desprende que el Legislador ha implementado el deber de fomento de la educación para la protección del medio ambiente contenido en el artículo 79 de la Constitución mediante la asignación de tales competencias en forma de deberes y facultades a diferentes entidades. Dicho de otra forma, el Legislador le ha otorgado competencias en la materia: (i) al Gobierno Nacional (mediante el deber de inclusión en programas de educación a nivel primario, medio, técnico y universitario); (ii) al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (respecto de la fauna silvestre y con competencia residual y general el deber de regular todo lo relativo al medio ambiente, particularmente su protección); (iii) a las Juntas Defensoras de Animales en el nivel municipal; y (iv) a los gobernadores y alcaldes tienen competencias generales y concretas que conllevan el deber de fomentar la educación sobre la protección de los animales.

En consecuencia, no es posible afirmar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las “entidades competentes”, en general, estén sujetas a una competencia-facultad respecto de impartir educación sobre la protección animal. Es decir, no puede concluirse que el Estado tiene la posibilidad de no implementar las atribuciones legales explicadas. Como se advirtió, las entidades competentes cuentan con atribuciones que contemplan el fomento de la educación sobre la protección de los animales como un deber. Por ello, la posibilidad para el Ministerio de Ambiente de coordinar con las entidades competentes, como lo contempla la disposición parcialmente acusada, se define como una competencia-facultad legítima, sujeta a la oportunidad y conveniencia de diseñar

“campañas pedagógicas” para educar hacia las buenas prácticas de manejo animal.

33. Adicionalmente, se debe destacar que la norma comprende una forma de fomento de la educación, a saber, las campañas pedagógicas. A partir de la exposición de motivos de la normativa acusada, la Sala entiende que la alusión a la pedagogía en este precepto, por oposición a la educación, corresponde al significado que se desprendería del lenguaje natural. Es decir, la Corte considera que la palabra “pedagógicas” debe entenderse como sinónimo de educación y no en el sentido que se le da a la pedagogía como disciplina que estudia los procesos educativos[116].

Así pues, las campañas pedagógicas constituyen uno de los múltiples instrumentos para educar pero no son el único. En efecto, el objetivo de educar puede alcanzarse mediante diversas formas como, por ejemplo, la inclusión de una asignatura sobre el tema en el marco nacional curricular en todos los niveles, campañas publicitarias, la determinación de incentivos por la asistencia a cursos sobre el tema o la promoción de programas de concursos, por mencionar algunas dentro de un sinnúmero de posibilidades.

De este modo, el Legislador tiene la potestad de escoger el medio que le parezca más apropiado para alcanzar el citado objetivo, por lo cual no está obligado a limitar su determinación a una sola de dichas formas de educación ambiental, pues tiene la competencia para adoptar aquellas que le parezcan pertinentes. Por ello, la imposición de una sola de esas formas de fomento a la educación, establecida como una obligación, desconocería el margen de apreciación del Legislador. En otras palabras, pretender que el deber de fomentar la educación ambiental se agote en el establecimiento de un mandato imperativo respecto de una de sus herramientas (esto es, las campañas educativas) aun cuando la disposición constitucional es mucho más amplia, iría en contravía de la misma.

Por consiguiente, la Constitución Política señala el deber de fomentar la educación, pero no fija una única forma de hacerlo respecto de las obligaciones que se desprenden de la faceta preventiva en la protección de los animales. Lo anterior, por cuanto la educación, como medio para la construcción de una sociedad democrática y para la promoción de los valores del Estado Social de Derecho –dentro de los cuales tiene prevalencia la protección del medio ambiente que integran los animales–, no puede estar sujeta a un único instrumento educativo para alcanzar tal objetivo. Por lo tanto, en la medida en que la Constitución no fija

las campañas pedagógicas como la única forma posible de educar en la mencionada materia, el Legislador tiene la libertad para establecer las herramientas y estrategias para el logro de este objetivo, sin que la elección de uno de estos métodos de educación le impida ordenar otros bajo la misma lógica, pues sus competencias en la materia le permiten adoptar uno o varios de estos instrumentos.

De conformidad con lo advertido, la facultad otorgada al Ministerio de Ambiente, como una posibilidad y no como un mandato imperativo, es válida en tanto está inmersa en un conjunto de habilitaciones y mandatos que han contemplado el fomento a la educación sobre el deber de protección del medio ambiente y, particularmente, de los animales. Igualmente, es compatible con las disposiciones constitucionales pues las campañas pedagógicas solo representan una forma de fomento a la educación y, en esa medida, su previsión como una facultad del Ministerio no desconoce el deber de promover la educación en materia ambiental.

34. El anterior acercamiento concuerda con lo decidido por esta Corporación en la Sentencia C-144 de 2009[117], cuyo criterio fue reiterado en la Sentencia C-128 de 2018[118], en las cuales se determinó la constitucionalidad de las expresiones “podrán”, “podrá” y “de manera excepcional” contenidas en diferentes normativas, al considerar que el entendimiento de esas provisiones no podía ser otro que el que le exige a la autoridad pública el cumplimiento de la Constitución y la ley, puesto que a los funcionarios no les es posible elegir entre quebrantar la Carta y cumplirla[119].

La Sala Plena reitera tal acercamiento que, en este caso, consiste en que tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como las entidades competentes tienen el deber de fomentar la educación como herramienta de protección de los animales y que la facultad para el mencionado Ministerio, que le asigna la expresión acusada, contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016, se refiere a la coordinación con las entidades competentes para la implementación de campañas pedagógicas específicas. En tal sentido, la determinación de la competencia-facultad precitada no trasgrede el artículo 79 de la Constitución, sino por el contrario lo implementa, al determinar la posibilidad de coordinación entre diferentes entidades mediante la adopción de campañas pedagógicas para la consecución de un fin del Estado Social de Derecho: la protección de los animales. Cabe destacar que el contorno de esta habilitación, como se ha dicho, no precluye las

diferentes atribuciones en la materia, que se enmarcan ya no como una posibilidad, sino como un deber.

De conformidad con lo anterior, se declarará la exequibilidad de la expresión “podrá” contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016, por el cargo analizado.

Conclusiones

35. La protección del medio ambiente, que se desprende principalmente de los artículos 8°, 79 y 95 de la Carta Superior, es un objetivo del Estado Social de Derecho que se inscribe en la llamada “Constitución Ecológica” y contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, tal interés superior incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que de su progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes.

Una de las herramientas que ordena la Constitución para la concreción de la protección del medio ambiente, específicamente a partir de sus artículos 67 y 79, es el fomento a la educación, lo cual resulta determinante para consolidar políticas públicas que requieren de la participación ciudadana y, en general, como instrumento para alcanzar los fines del Estado, particularmente la protección de los animales, como parte del medio ambiente.

Tanto las entidades del orden nacional, entre las que se resalta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ostentar atribuciones concretas, como los departamentos y municipios tienen funciones de protección de los animales domésticos y silvestres, al igual que las entidades creadas con ese objetivo. Dentro de esas existen facultades específicas respecto al deber de fomentar la educación sobre la protección de los animales y otras generales que podría entenderse que subsumen tal obligación, al otorgársele a todas las entidades anteriormente enunciadas la competencia de proteger los animales.

La expresión “podrá”, contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016, como una facultad-competencia para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de coordinar con las entidades competentes la elaboración de campañas pedagógicas para la protección de los animales no viola el deber de protección de aquellos contemplado en el artículo 79

de la Constitución. Si bien el Legislador optó por atribuir al Ministerio mencionado una facultad por oposición a una obligación, tal realidad no pugna con el mandato Superior de fomento a la educación en ese aspecto, puesto que la norma se inscribe en un contexto en el que esa y otras entidades ya ostentan el deber reclamado por los demandantes. Igualmente, pues las campañas pedagógicas solo representan una forma de fomento a la educación, pero no la única, por lo cual el Legislador no está circunscrito a determinarla como un deber.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “podrá” contenida en el artículo 10° de la Ley 1774 de 2016, por el cargo analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno, publíquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

(Con aclaración de voto)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El artículo 79 de la Constitución dispone: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. ¶ Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

[2] Folio 2.

[3] Folio 2.

[4] Folio 2.

[5] Folio 2.

[6] Folio 2.

[7] Folio 2.

[8] Folio 3.

[9] Folio 4.

[10] Folio 4.

[11] Folio 50. Jorge Enrique Cortes Piñeros.

[12] Folio 47.

[13] Folio 49.

[14] Folio 49.

[16] Posteriormente, el Ministerio realiza un ejercicio de compilación normativa y recopilación jurisprudencial tendiente a concluir que el artículo 10 de la Ley 1774 no vulnera el derecho a la libertad, en la medida que las palabras “menoscaben” y “gravemente” no transgreden el orden constitucional. Como no hay ninguna relación entre lo solicitado a la Corte y la argumentación dada en el acápite “razones de defensa del ente público demandado”, no se tendrán en cuenta dichos razonamientos.

[17] Remberto Quant Gonzalez.

[18] Folio 58.

[19] Folio 58.

[20] Jesús de León Insignares.

[21] Folio 107.

[22] Folio 107.

[23] Jhonatan Ramírez Nieves.

[24] Folio 75.

[25] Folio 76.

[26] Folio 76.

[27] Felipe Negret Mosquera.

[28] Folio 39.

[29] Folio 40.

[30] Folio 41.

[31] María del Pilar García Pachón, Directora del Departamento de Derecho Ambiental y Javier Molina Roa, Investigador del Departamento.

[32] Folio 42.

[33] Folio 43.

[34] Folio 41.

[35] Folio 68, Ana María Urrego Guerrero.

[36] Folio 70.

[37] Docentes Juan Felipe Orozco Ospina y Laura Rocha, y estudiante Juan Camilo Luna Alarcón.

[38] Folio 109.

[39] Folio 110.

[40] Folio 111.

[41] Folio 111.

[42] Folio 111.

[43] Folio 112.

[44] Martha Soledad Ciro Aguirre.

[46] Jorge Kenneth Burbano Villamarin y Jenner Alonso Tobar Torres.

[47] Folio 165.

[48] Folio 166.

[49] Folio 172.

[50] Folio 216.

[51] Folio 216

[52] Dice norma citada: “Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

[53] Ver, entre otros, auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[54] Sentencia T-411 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Las disposiciones constitucionales que exigen la protección del medio ambiente son: “Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58

(función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)".

[55] Sentencia C-431 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[56] Sentencia T-760 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Este entendimiento fue reiterado en la Sentencia C-666 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[57] Sentencia C-431 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Cita tomada de la Sentencia T-154 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[58] Sentencia C-123 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos.

[59] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[60] Sentencia C-644 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera citando Sentencia C-339 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería. “Envuelve una teoría moral que considera al ser humano como parte de la naturaleza confiriéndole a ambos valor, ya que son seres vivos que merecen el mismo respeto. Propende porque la actividad humana ocasione el menor impacto posible sobre las demás especies y el planeta. Reivindica el valor primordial de la vida”.

[61] Sentencia C-048 de 2018 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. “Bajo esta última concepción, la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad “imperiosa” de incentivar una defensa y protección más rigurosa a favor de la naturaleza y todos sus componentes:

“(…) para la Corte que el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes. Hay que aprender a tratar con ella de un modo respetuoso. La relación medio ambiente y ser humano acogen significación por el vínculo de interdependencia que se predica de ellos”.

[62] Ver por ejemplo, Sentencia T-080 de 2015 M.P Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-449 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-595 de 2010 M.P Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-632 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia C-339 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería. Sentencia C-666 de 2010 M.P Humberto Antonio Sierra Porto “El ambiente es visto como contexto esencial del transcurso de la vida humana, razón por la cual se entendió que su protección se desarrollaba sobre el fundamento de la armonía con la naturaleza y que el accionar de los seres humanos debe responder a un código moral, que no implica nada distinto a un actuar acorde con su condición de seres dignos, concepción que se ubica en las antípodas de una visión que avale o sea indiferente a su absoluta desprotección, así como que se aleja de una visión antropocentrista, que asuma a los demás –a los otros- integrantes del ambiente como elementos a disposición absoluta e ilimitada de los seres humanos”.

[63] Sentencia T-622 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C-123 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos “elementos integrantes (...) pueden protegerse per se y no, simplemente,

porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana”, de manera que “la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista”; Sentencia T-760 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[64] Sentencia T-760 de 2007 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. “La protección del ambiente implica incluir a los animales, desde la perspectiva de la fauna, amparada en virtud del mantenimiento de la biodiversidad del equilibrio natural de las especies y, en salvaguardarlos de sufrir padecimientos sin una justificación legítima. Lo anterior revela “un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres vivos y sintientes”.

[65] El artículo 1° de la Ley 1774 de 2016 dispone que los animales como seres sintientes no son cosas y que recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.

[66] Sentencia C-666 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[67] Sentencia C-666 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[68] La Sentencia C-439 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez estudió la constitucionalidad del artículo 87 de la Ley 769 de 2002, que fijaba una prohibición de llevar animales en el transporte público de pasajeros por un cargo de violación de los derechos a la igualdad, la intimidad personal y familiar, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de locomoción y a la propiedad privada, en atención a la finalidad perseguida por el servicio público de transporte de pasajeros, que no es otra que asegurar condiciones de seguridad, salubridad y comodidad de los usuarios. La Sala Plena decidió declarar exequible la norma acusada, bajo el entendido que se exceptúan de dicha prohibición los animales domésticos, siempre y cuando sean tenidos y transportados en condiciones de salubridad, seguridad, comodidad y tranquilidad según las reglas aplicables.

“[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma

de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución”.

[70] Sentencia C-666 de 2010 M.P Humberto Antonio Sierra Porto: “En este sentido, un Estado social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento connatural al desarrollo del principio de solidaridad, del cual el constituyente derivó diferentes deberes que se consagran en variadas partes de la Constitución, entre ellos el artículo 8º -deber consagrado dentro de los principios fundamentales-, el inciso 2º del artículo 79 -deber consagrado en el capítulo dedicado a los derechos sociales- y el numeral 8º del artículo 95 -deber consagrado en el artículo dedicado a los deberes para las personas y los ciudadanos-”.

[71] Sentencia C-666 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[72] Es relevante mencionar la reglamentación contenida en el Decreto 1500 de 2007 (art. 30, núm. 3), que al referirse a las condiciones de sacrificio de animales para consumo humano, tomó en cuenta la posible afectación de la libertad de cultos: “Con el fin de preservar la libertad de culto, la única excepción permitida para el sacrificio sin insensibilización, será en el caso de que los rituales religiosos así lo requieran”.

[73] El principio de bienestar animal cede ante las costumbres alimenticias de la especie humana, al admitirse el sacrificio de animales para el consumo humano. Sin embargo, el sacrificio animal en estos casos debe ajustarse a parámetros establecidos con el objetivo de eliminar cualquier práctica que implique sufrimiento evitable para el animal y, así mismo, la crueldad en los procedimientos de sacrificio, demostrando que, incluso en estos casos, el deber constitucional resulta plenamente aplicable a la relación que los humanos mantengan con los animales.

[74] La Ley 84 de 1989 consagra un capítulo especial para regular aquellas condiciones que son necesarias para la realización de experimentos con animales. Se incluyen normas que

prohíben la realización de los mismos cuando como fruto de su práctica se cause maltrato, cuando éstos no sean puestos bajo anestesia, cuando se realice experimentación con animales vivos como medio de ilustración en conferencias de facultades con carreras relacionadas con el estudio animal; así como normas que exigen la existencia de un comité de ética siempre que se realice un experimento con animales. Esta es una disposición suficiente para derivar mandatos precisos a los operadores jurídicos en el sentido de evitar los tratos crueles que causen sufrimiento a los animales involucrados en estos experimentos, no obstante, los mismos son permitidos en razón de derechos constitucionales como la libertad de empresa, la educación, la libertad de cátedra o de intereses colectivos de raíz constitucional como la salubridad pública o el orden público.

[75] Sentencia C-666 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[76] La Sentencia C-666 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto estudió la constitucionalidad del artículo 7º de la Ley 84 de 1989 –Estatuto de Protección Animal-, que permite la realización de corridas de toros, actos de rejoneo, corralejas, becerradas, novilladas, tientas y riñas de caño, por cargos de violación del principio de diversidad étnica y cultural (art. 7 CP), la función ecológica de la propiedad (art. 58 CP), la distribución de competencias previstas en el artículo 313 CP, la prohibición de torturas y penas crueles e inhumanas (art. 12 CP) y el deber de protección a los recursos naturales y diversidad (arts. 8, 95-8 y 79 CP). En esa ocasión, la Corte declaró la exequibilidad de la norma acusada en el entendido de que: “1) Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna. 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén

autorizadas; 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades”. Ver también Sentencias C-889 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-283 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[77] Sentencia C-283 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: “Las denominadas “prácticas culturales” no deben confundirse con los “derechos culturales”. La cultura se transforma y revalúa continuamente en el marco de la historia de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización para adecuarse a la evolución de la humanidad, el bienestar de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta y de menosprecio hacia los demás. El simple transcurso del tiempo -tradiciones- no puede constituirse en argumento suficiente para eternizar prácticas que en la actualidad una sociedad la estima incorrecta y no deseable. Las manifestaciones culturales deben tener por finalidad la educación de un pueblo, en orden a revelar un país de respeto por los derechos y ético hacia los otros seres que comparten el mismo territorio (preámbulo y arts. 2o, 7o, 8o, 26, 67, 70, 71 y 95 de la Constitución)”.

[78] Auto 547 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas “104. En suma a partir de estas consideraciones, se constata que tuvieron razón los solicitantes en que se vulneró la cosa juzgada constitucional de carácter formal, ya que en el numeral segundo de la sentencia C-041 de 2017 no solo se desconoció la permisión dispuesta en la sentencia C-666 de 2010 para la realización de expresiones culturales que conllevan maltrato animal en condiciones de arraigo y tradición, sino también la definición que en esa misma providencia hizo de la competencia del legislador para disponer la prohibición de las mismas. En efecto, en la sentencia objeto de solicitud de nulidad se adoptó una posición según la cual de la Constitución y de la jurisprudencia se derivaría un mandato absoluto de sanción al maltrato animal que se presenta en el marco de expresiones culturales tradicionales, posición completamente opuesta a la permisión para la realización de expresiones como el rejoneo, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, las corralejas, las becerradas, las tientas y las riñas de gallos, desarrolladas de acuerdo a las tradiciones culturales, contenida en la parte resolutive de la sentencia C-666 de 2010”.

[79] Sentencia C-283 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. El interés superior del medio ambiente implica también la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes.

[80] Sentencia C-595 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[81] Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, UNESCO, 2005.

[82] Sentencia C-283 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[83] Sentencia C-283 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[84] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Añadió la Corte Constitucional: “La conciencia social del hombre se adquiere a partir de la formación del niño. Se trata de un proceso continuo y permanente, donde la educación ambiental debe comprender todas las etapas del individuo, incluso hasta aquellas que superan los límites académicos o profesionales. Por ello, la Carta Política señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, y que formará al colombiano “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente” (Art. 67 C.P.). Asimismo, el artículo 79 superior prevé que es deber del Estado fomentar la educación con el fin de proteger la diversidad e integridad del ambiente”.

[85] Sentencia C-519 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta decisión, la Corte Constitucional avaló la constitucionalidad de las Leyes Aprobatorias del Convenio sobre Diversidad Biológica, adoptado en Rio de Janeiro el 5 de junio de 1992. Dicho tratado internacional contiene varias cláusulas que establecen deberes en torno a la educación ambiental.

[86] Sentencia C-401 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara. En esta ocasión, la Corte realizó el control de constitucionalidad de la Ley Aprobatoria del “Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe” hecho en Kingston el 18 de enero de 1990 y los “Anexos al Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres

especialmente protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe”, adoptados en Kingston el 11 de junio de 1991.”.

[87] Sentencia C-008 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[88] “Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones”. Por medio de dicha Ley se buscaba conservar y restaurar los recursos naturales renovables, dentro de los cuales se encuentra la fauna.

[89] Ley 23 de 1973. “Artículo 9. El gobierno nacional incluirá dentro de los programas de educación a nivel primario, medio, técnico y universitario, cursos regulares sobre conservación y protección del medio ambiente.”

[90] Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. “Artículo 3o. De acuerdo con los objetivos enunciados, el presente Código regula:

a). El manejo de los recursos naturales renovables a saber:

1o. La atmósfera y el espacio aéreo nacional.

2o. Las aguas en cualquiera de sus estados.

3o. La tierra, el suelo y el subsuelo.

4o. La flora

5o. La fauna

6o. Las fuentes primarias de energía no agotables.

(...)”.

[91] En su Parte IX el Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente” determina la regulación aplicable a la fauna terrestre, especialmente en lo relacionado con la fauna silvestre.

“Artículo 258. Corresponde a la Administración Pública, en lo relativo a fauna silvestre y caza:

d). Velar por la adecuada conservación, fomento y restauración de la fauna silvestre (...)”.

[92] Ley 99 de 1993, Artículo 5, numerales 23 y 24. “Artículo 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: 23) Adoptar las medidas necesarias para asegurar la protección de las especies de flora y fauna silvestres; tomar las previsiones que sean del caso para defender las especies en extinción o en peligro de serlo; y expedir los certificados a que se refiere la Convención Internacional de Comercio de Especies de Fauna y Flora Silvestre amenazadas de Extinción (CITES);

24) Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino, de sus recursos vivos, y de las costas y playas; así mismo, le corresponde regular las condiciones de conservación y manejo de ciénagas, pantanos, lagos, lagunas, y demás ecosistemas hídricos continentales; (...)”.

[93] “Artículo 1: Créanse Juntas Defensoras de Animales en cada uno de los Municipios del país, dirigidas por un Comité integrado así:

El Alcalde o delegado, el Párroco o su delegado, el Personero Municipal o su delegado; un representante del Secretario de Agricultura y Ganadería del respectivo Departamento y un delegado elegido por las directivas de los Centros Educativos locales.

Parágrafo: En los Municipios donde funciones asociaciones, o sociedades defensoras de animales, o entidades cívicas similares, elegirán entre todas, dos miembros adicionales a la respectiva junta que ésta Ley establece.

Parágrafo: Si en el Municipio hubiere varios Párrocos, conjuntamente designarán el delegado que los represente.

Artículo 2: Las juntas así constituidas gozarán de personería jurídica, previa la tramitación correspondiente.

Artículo 3: Corresponde a las Juntas Defensoras de Animales promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales.

Artículo 4: Mediante resoluciones motivadas, dictadas por el Alcalde Municipal en ejercicio de sus funciones

(...)”.

[94] Cabe resaltar que en julio de 2016 la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios realizó un informe sobre la implementación de esta normativa que contiene recomendaciones al respecto.

[96] Artículo 46 modificado por el artículo 7 de la Ley 1774 de 2016.

[97]Ley 84 de 1989 “Artículo 2: Las disposiciones de la presente ley, tienen por objeto:

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

[98] Ley 99 de 1993 “Artículo 6: Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad”.

[99] Ley 99 de 1993 Artículo 64º.- Funciones de los Departamentos. Corresponde a los

Departamentos en materia ambiental, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen a los Gobernadores por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
2. Expedir, con sujeción a las normas superiores, las disposiciones departamentales especiales relacionadas con el medio ambiente.
3. Dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
4. Ejercer, en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho a un ambiente sano.
5. Desarrollar, con la asesoría o la participación de las Corporaciones Autónomas Regionales, programas de cooperación e integración con los entes territoriales equivalentes y limítrofes del país vecino, dirigidos a fomentar la preservación del medio ambiente común y los recursos naturales renovables binacionales.
6. (...)
7. Coordinar y dirigir con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables.

[100] Ley 99 de 1993 “Artículo 65º.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y

a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

[101] Mediante la cual se crean las Juntas Defensoras de Animales.

[102] Mediante el cual se reglamentan las Juntas Defensoras de Animales.

[103] Que establece en su artículo 307 medidas para la protección del medio ambiente y regula por primera vez el sacrificio animal.

[104] Código Penal Colombiano, Título XII que contempla “Los delitos contra los recursos naturales y el Medio Ambiente” Ley 576 de 2000 “Código de ética para el Ejercicio de la Medicina Veterinaria y Zootecnia”; Ley 611 de 2000 para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática; Ley 746 de 2002 “Tenencia y Registro de Perros Potencialmente Peligrosos”; Ley 1638 de 2018 que prohíbe el uso de animales silvestres en circos.

[105] Gaceta del Congreso No. 479 del 10 de septiembre de 2014. “Por esta razón, es urgente una reforma para tipificar algunas conductas, establecer sanciones efectivas, dar herramientas eficaces a las autoridades, ampliar el concepto de protección, implementar procedimientos más eficientes y, ante todo, propender por la educación de la sociedad en una ética de la no violencia hacia otros seres vivos.

(...) la Ley 84 de 1989 actualmente es ineficiente y no logró disminuir las situaciones de maltrato animal, pues constituye un valioso paliativo a la situación animal, si se cumpliera. Sucede que las normas sobre legislación animal adolecen de falta de ejecución de lo dispuesto en la mayoría de ellas, debido al desinterés de las autoridades, así como por su desconocimiento. En segundo lugar, ante la precariedad en el aspecto educacional, fundamental para crear una cultura bioética, se impone implementar la legislación en este

aspecto. En tercer lugar, es patética la lasitud en la penalización. Según se evidencia en la Ley 84 de 1989, principal estatuto punitivo al respecto, las sanciones se tornan más nominales que efectivas, y así pues, son pocas las ejemplarizantes”.

[106] Gaceta del Congreso No. 479 del 10 de septiembre de 2014. “(...) muchos actos de crueldad hacia los animales se producen en los procesos de crianza, mantenimiento, sacrificio de los animales de consumo, en los laboratorios de experimentación, en el control de animales callejeros y en el comercio de la fauna silvestre.

Cuando se busca controlar estas actividades y colocarles procedimientos dignos, la protección de los animales entra en conflicto con los intereses económicos de las pequeñas y medianas industrias que se benefician de estas prácticas.

Así mismo, cuando se ha buscado la intervención del Estado con el aporte de recursos públicos para la generación de métodos de eutanasia, controles de reproducción o campañas de educación en protección animal, las iniciativas se archivan por falta de convicción y porque se consideran actos suntuarios”.

[107] Gaceta del Congreso No. 34 del 02 de diciembre de 2015. “La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Emilio Sierra Grajales.

Palabras del honorable Senador Luis Emilio Sierra Grajales.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra al honorable Senador Luis Emilio Sierra Grajales:

Presidente, es que usted le pregunta al ponente que si no hay más artículo y él dice que no, ahí sí hay otro artículo que quiero por favor lo lean.

La Presidencia manifiesta:

Si hay un artículo nuevo por favor lo explica, señor ponente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Manuel Galán Pachón:

Tiene toda la razón Senador hay un artículo nuevo propuesto por el Centro Democrático en

el cual estamos de acuerdo y dice lo siguiente y el Senador Luis Emilio Sierra, también lo firmó dice lo siguiente: el Ministerio de Ambiente en coordinación de la entidades competentes podrá desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el artículo nuevo presentado por el Partido Centro Democrático y por el honorable Senador Luis Emilio Sierra Grajales al Proyecto de ley número 172 de 2015 Senado, 087 de 2014 Cámara y, cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria el artículo propuesto? Y esta responde afirmativamente”.

[108] Gaceta del Congreso No. 1016 del 03 de diciembre de 2015. “Artículo 10. (Nuevo). El Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes podrá desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales”.

[109] Sentencia C-128 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[110] Ministerio de Educación. Ver <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-231235.html>

[112] Sentencia T-207 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[113] Sentencia C-439 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. La decisión al pronunciarse sobre las facultades del Legislador de derogar normas en relación con la contratación estatal dijo acerca de las competencias generales del legislador: “4.4. Sobre el alcance de la llamada cláusula general de competencia, la Corte ha destacado que, por su intermedio, se le reconoce al legislador un amplio margen de libertad de configuración normativa para desarrollar la Constitución, es decir, para determinar y establecer las reglas de derecho que rigen el orden jurídico en Colombia y que no han sido fijadas directamente por el propio Estatuto Superior. Dicha libertad de configuración legislativa, a su vez, se materializa no solo en la posibilidad discrecional del Congreso para expedir las leyes in genere, sino también para cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas, teniendo en cuenta los requerimientos sociales, la conveniencia pública y la necesidad de adoptar las políticas públicas que en materia legislativa se deban implementar en beneficio de la colectividad. En torno a este aspecto, ha destacado la Corporación que, “en cuanto ex proprio jure el

Parlamento tiene la función de crear o producir la ley, en el mismo sentido, y por ser una consecuencia directa de esa actividad, dicho órgano está plenamente facultado para interpretarla, reformarla y derogarla o, lo que es igual, para sustituirla, modificarla, adicionarla y, en fin, para cumplir cualquier otra acción que, en torno a esa actividad privativa, no resulte contraria a la Constitución ni invada órbitas de competencia confiadas a otros institutos estatales”.

[114] Ley 23 de 1973. Artículo 9.

[115] De conformidad con los fundamentos jurídicos 19 y 22.

[116] La pedagogía es la ciencia aplicada con características psicosociales que tiene la educación como principal interés de estudio. Ver, por ejemplo, Emilio Lledó, “Sobre la educación. La necesidad de la literatura y la vigencia de la filosofía”, Taurus, 2018.

[117] M.P. Mauricio González Cuervo. La Sentencia C-114 de 2009 la Sala Plena declaró exequible las expresiones “podrán” contenidas en el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 769 de 2002 y en el artículo 120 de la misma ley.

[118] M.P. José Fernando Reyes Cuartas. La decisión declaró exequibles las expresiones “podrá” y “de manera excepcional” contenidas en el párrafo 1º del artículo 52 de la Ley 1801 de 2016.

[119] Sentencia C-128 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas “Anteriormente, en la sentencia C-114 de 2009 la Sala Plena declaró exequible las expresiones “podrán” contenidas en el inciso segundo del artículo 114 de la Ley 769 de 2002 y en el artículo 120 de la misma ley. En esa oportunidad, la Corte consideró que “el entendimiento de la norma no puede ser otro que el que exija a la autoridad pública el cumplimiento de la Constitución y la ley, y dado que al funcionario no le es posible elegir entre quebrar la Carta, – omitiendo su deber de asegurar la protección de la vida de los ciudadanos- y cumplirla, la única interpretación de las normas acusadas posible es la que asegura un reconocimiento sistemático y teleológico de ellas con los principios que subyacen a las disposiciones relacionadas con el transporte y tránsito terrestre y con la Constitución”.

En línea con lo expuesto, la Sala Plena considera que la expresión “podrá” contenida en las

normas acusadas otorgan a la Policía Nacional una facultad-competencia para prestar el servicio de seguridad en eventos que involucran aglomeraciones de público complejas; facultad que no es absoluta pues se encuentra condicionada a las características de cada evento y al cumplimiento de sus funciones constitucionales de la Policía”.