

## CONSEJO SUPERIOR DE POLITICA CRIMINAL

**Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al Proyecto de Ley No. 172 de 2015 Senado 087 de 2014 Cámara “por medio del cual se modifica la Ley 84 de 1989, se modifica el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones”**

Proyecto de Ley No. 172 de 2015 Senado 087 de 2014 Cámara	
<b>Autores</b>	Representantes Juan Carlos Lozada Vargas y Mauricio Salazar Peláez
<b>Fecha de Radicación</b>	Septiembre 4 de 2014
<b>Estado Actual</b>	Pendiente de Ponencia Primer Debate Senado
<b>Referencia</b>	Concepto No. 15.14

### Objeto y contenido del Proyecto de Ley

El estudio de este proyecto se realizó con base en el **texto aprobado por la Cámara de Representantes**. Luego del análisis del articulado, el Consejo se ocupó de debatir algunos de los puntos centrales de la iniciativa, considerando necesario revisar los siguientes aspectos que se estiman de importancia al momento de pronunciarse sobre el Proyecto de Ley.

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto se propone no “solamente la protección misma de los animales, sino el resguardo de un medio ambiente saludable, el sano equilibrio del ser humano en sus ámbitos sociológicos, psicológicos, emocionales, físicos y ecológicos, al desarrollarse en un entorno armónico con los otros seres vivos y elementos que lo rodean”. De este modo, se estructuran tres intervenciones a las disposiciones jurídicas en el derecho vigente: el estatuto nacional de protección de los animales, Ley 84 de 1989; el código penal colombiano, Ley 599 de 2000; y, finalmente, el código de procedimiento penal, Ley 906 de 2004.

Son tres argumentos centrales que los autores de la iniciativa presentan para justificar la propuesta. En primer lugar, un argumento relacionado con el rechazo social al maltrato animal y su relación con otras manifestaciones de violencia que pueden resultar graves: “el maltrato a los animales es una conducta social que merece total rechazo, sobre todo si se tiene en cuenta que los abusos cometidos en contra de los animales son innecesarios e injustificados; (...) son manifestaciones de degradación moral del ser humano; es el desprecio por el dolor ajeno”, y agregan que “está demostrado hasta la saciedad (...) que aquellas personas que infringen dolor y padecimientos contra animales, asimismo después actúan con sevicia contra humanos y se convierten en los torturadores, violadores y sanguinarios tan latentes en nuestra sociedad. Existe sin duda alguna, una inextricable relación entre aquellos que ejercen crueldad contra animales y aquellos que ejercen violencia contra humanos.”

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

De otra parte, los autores argumentan que el diseño institucional, dentro del que se incluye el material normativo, no es suficiente y presenta algunos defectos sobre los que se pretende hacer una intervención.

La Ley 84 de 1989, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia constituyó en su momento un importante avance en la legislación colombiana en relación con los temas ambientales y, en particular, con la protección de los animales.

La norma citada, estableció en su artículo 1° que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre. Sin embargo, esto no ha sido eficaz debido a que no tiene los instrumentos necesarios que le permitan a las autoridades hacer efectiva la protección de los animales, y no ha creado conciencia de respeto hacia los mismos.

Por último, en un estrecho vínculo con el argumento anterior, los autores señalan que uno de los fracasos del diseño institucional actual es la falta de contundencia de la respuesta de la sociedad frente al problema del maltrato animal. Con ello, la respuesta estatal necesita acentuarse, lo que se traduce abrir un espacio en el derecho penal para su conocimiento, en tanto que la pena tendría las siguientes funciones:

- (i) La inocuización del sujeto hacia quien va dirigida la pena
- (ii) La resocialización del sujeto que comete la conducta reprochable
- (iii) Un mensaje de disuasión tanto a nivel abstracto, impersonal y colectivo hacia toda la sociedad, como a nivel particular y concreto, frente a la persona que trasgrede la ley e incumple el pacto social.
- (iv) Una considerable mejoría en las relaciones interpersonales y sociales que se entablan en la comunidad.
- (v) La confirmación de unas pautas mínimas de comportamiento que se exigen a todos los ciudadanos e integrantes de la sociedad.<sup>1</sup>

Con lo anterior, concluyen los autores que “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”.

Ahora bien, en cuanto al contenido de la iniciativa, las tres líneas de reformas consisten en:

---

<sup>1</sup> En relación con ese argumento, es importante mencionar su reiteración en el informe para segundo debate del proyecto. Allí, frente algunos cuestionamientos sobre el uso de la pena, se señaló: “Reiteramos la concepción y filosofía que orienta la creación de este nuevo tipo penal [que] no pretende en esencia una acción retaliadora y coercitiva, su finalidad básica es generar una nueva conciencia y una mejor educación frente al trato animal”. *Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 087 de 2014 Cámara*, página 16, sección 4 “consideraciones del ponente”. Disponible en: [http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com\\_proyectosdeley&view=ver\\_proyectodeley&idpry=1547](http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com_proyectosdeley&view=ver_proyectodeley&idpry=1547)

- *Estatuto nacional de protección de los animales.* El artículo 3 de la iniciativa reforma el artículo 10 del Estatuto para actualizar el valor de las multas que se aplican en el marco de las infracciones administrativas. A su vez, el artículo 6 del proyecto de ley modifica la competencia establecida en el estatuto para disponer la colaboración de diferentes entidades del Estado en aras de facilitar la competencia de las autoridades de policía. Por último, el artículo 7 del proyecto de ley introduce una nueva disposición en la que se autoriza a la Policía Nacional a realizar aprehensiones preventivas de animales que están siendo objeto de maltrato por parte de sus cuidadores o dueños.
- *Código penal.* El artículo 4 de la iniciativa crea un nuevo título en el libro segundo del código penal, compuesto por dos artículos en los cuales se establecen el tipo penal de maltrato animal y cinco circunstancias de agravación punitiva.
- *Código de procedimiento penal.* El artículo 5 del proyecto de ley asigna a los jueces penales municipales el conocimiento de las nuevas conductas penales que se introducen en el derecho penal con el artículo 4 de la iniciativa.

**Observaciones político-criminales al Proyecto de Ley No. 087 de 2014 Cámara “por medio del cual se modifica la Ley 84 de 1989, se modifica el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones”**

Luego del análisis del articulado, el Consejo se ocupó de debatir algunos de los puntos centrales de la iniciativa, que a continuación se presentan como comentarios particulares a cada uno de los artículos del proyecto, agrupados en tres secciones: **(i)** sobre el reconocimiento de los animales como seres sintientes; **(ii)** sobre la fragmentariedad del derecho penal, la función de la pena y la definición de las conductas reprochables como conductas punibles; **(iii)** sobre regulaciones existentes en Colombia y las reformas jurídicas que actualmente se debaten en el Congreso.

3

**1. El reconocimiento de los animales como seres sintientes**

El proyecto de Ley desarrolla una comprensión de los animales no humanos como seres sintientes, con lo cual se indica que no hay ninguna razón para que sean objetos de maltratos injustificados. En tal sentido, el artículo 1 de la iniciativa se inscribe en la misma línea de los artículos 1 y 2 del Estatuto de Protección animal, Ley 84 de 1989, a través de la cual, no sólo entra en el derecho una consideración de los animales más allá de ser considerados como “cosas”, sino que también se abre un espacio en la consideración social sobre el trato ético de los mismos.

Adicional a lo anterior, en el ámbito internacional se han realizado propuestas declaraciones que apelan a la protección de los animales, partiendo de la consideración de estos como seres y no como cosas. Es el caso de la *Declaración Universal sobre el Bienestar Animal* que, si bien no es un instrumento del derecho internacional, sí es indicativo de la preocupación de muchas organizaciones alrededor del mundo en torno a la cuestión.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

Este Consejo reconoce como un aporte importante la consideración de los animales como seres sintientes, que deben ser objeto de consideración para proteger su bienestar.

## **2. La fragmentariedad del derecho penal y la protección del bienestar animal a través de normas penales que imponen penas de prisión**

No obstante lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal presenta algunas observaciones en relación con la estrategia de criminalización para proteger de determinados abusos y agresiones a sus vidas e integridades a un determinado grupo de animales. En términos generales, la consideración del Consejo llama la atención sobre la necesidad de reforzar, mejorar e implementar mecanismos de prevención y control del maltrato animal por vías extrapenales. Así, en primer lugar presenta sus comentarios que resultaron del examen de los artículos relacionados con las modificaciones a la regulación administrativa, para luego presentar los comentarios a la modificación al código penal.

### *2.1. Las reformas al Estatuto nacional de protección de los animales*

En concreto, la iniciativa legislativa reforma los artículos 10 y 46 de este Estatuto. En cuanto al primero, se actualizan la sanción de multa para presentarla en unidades de salarios mínimos legales vigentes, así como para establecer una remisión al código penal para determinadas conductas:

Artículo 3°. El artículo 10 de la Ley 84 de 1989 quedará así:

Artículo 10. Los actos dañinos y de crueldad contra los animales descritos en la presente ley que no causen la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo establecido en el título XI-A del Código Penal, serán sancionados con multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De acuerdo con lo anterior, se dispone que las conductas de maltrato que tengan como consecuencia la muerte o lesiones graves a los animales estarán sujetas a la nueva regulación penal, mientras que los actos dañinos y de crueldad distintos a éstos, serán sancionados por la vía administrativa. A tal efecto, se establece un parámetro general para las multas, que para el caso de 2015 sería desde \$3'221.750 (5 salarios mínimos legales vigentes) hasta \$32'2617.500 (50 salarios mínimos legales vigentes).

En relación con ello, el Consejo llama la atención que, si bien se fija un nuevo parámetro general de las cuantías de las multas (de por sí preferible), los casos concretos en los que se establecen las sanciones permanecen igual, lo que generaría un conflicto de interpretación para la fijación particular en cada uno de los casos que conozcan las autoridades administrativas encargadas de hacer valer el contenido del Estatuto de Protección Animal. Así, al revisar el Estatuto completo, se tiene que los artículos 11, 13, 14, 22, 26, 28, 33, 40 y 41 (sobre la fijación de la multa), y 56, siguen manteniendo la redacción considerada obsoleta por no contemplar valores actualizables.

En cuanto a la nueva remisión al derecho penal, la regulación vigente establece una especie de agravación para los supuestos de agresiones con consecuencia de muerte o de lesiones graves para los animales, considerados de acuerdo con el artículo 1 del

Bogotá D.C., Colombia

Estatuto. La propuesta de la iniciativa, por su parte, establece, ya no la agravación de la multa, sino la relevancia jurídico-penal para un número reducido de clases de animales, lo cual tendría como consecuencia que los animales excluidos de ese grupo no contarían con la protección que la vigente agravación sí contempla. Una comparación entre las dos definiciones podría aclarar un poco más el punto:

Definición de “animal” en el Estatuto	Propuesta de definición de “animal” para la protección penal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• silvestres,                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ bravíos o salvajes</li> </ul> </li> <li>• domésticos o domesticados</li> </ul> cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• doméstico</li> <li>• amansado</li> <li>• silvestre vertebrado</li> <li>• exótico vertebrado</li> </ul>

Ahora bien, en relación con el artículo 6 de la iniciativa, que modifica el artículo 46 del Estatuto, en éste se puede notar una correspondencia directa con algunos problemas que se advierten en la exposición de motivos, concretamente con la claridad de la competencia de las autoridades administrativas. El sentido general de esta propuesta es para el Consejo Superior de Política Criminal una ruta adecuada para mejorar los mecanismos de prevención y control establecidos en el Estatuto nacional de protección.

5

Por último, el proyecto de ley propone un nuevo artículo sobre aprehensión material preventiva, en el que se autoriza a la Policía Nacional y demás autoridades competentes para que tomen a su cargo la custodia de los animales que son objeto de maltrato, de tal modo que este no comprometa más su bienestar. Frente a ello, cabe mencionar que tal regulación tiene rasgos similar a una establecida en el proyecto ley 099 de 2014 Senado, en el que se discute un nuevo código nacional de policía y de convivencia, que, por medio de orden escrita de autoridad de policía, autoriza a la Policía Nacional para ingresar a un inmueble en casos de maltrato animal. Debido a que en la iniciativa bajo examen no se requiere ningún tipo de orden para la ejecución de la aprehensión material, mientras que en la regulación del proyecto de código nacional de policía y de convivencia sí, es recomendable revisar tal disposición con el propósito de que sean compatibles en el caso de que las dos lleguen a ser leyes de la República. Al igual que en el punto anterior, un breve contraste puede contribuir a la claridad del asunto sobre el que el Consejo Superior de Política Criminal llama la atención:

Proyecto de Ley No. 087 de 2014 Cámara	Proyecto de Ley 099 de 2014 Senado
<p><b>Artículo 46A. <i>Aprehensión material preventiva. Retención Preventiva.</i></b> Cuando se tenga conocimiento o indicio de la realización de conductas que constituyan maltrato contra un animal, o que de manera vulneren su bienestar físico, la Policía Nacional y las autoridades policivas competentes podrán aprehender</p>	<p><b>Artículo 206. Ingreso a inmueble con orden escrita.</b> Los gobernadores, alcaldes distritales, municipales o locales, los inspectores de policía en el nivel urbano y rural y los corregidores, podrán realizar, ordenar o autorizar al personal uniformado de la Policía Nacional, el ingreso a inmueble, a partir de</p>

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

preventivamente en forma inmediata y sin que medie orden judicial o administrativa previa, a cualquier animal. Toda denuncia deberá ser atendida como máximo en las siguientes veinticuatro (24) horas

quejas o de manera oficiosa, basándose en motivos fundados, únicamente en los siguientes casos: (...)

8-. Determinar si existen situaciones de descuido, maltrato o crueldad contra todo tipo de animales.

## 2.2. La fragmentariedad del derecho penal

La iniciativa bajo examen crea dos nuevos artículo en el código penal, que compondrían un nuevo título, el número XI-A, sobre los delitos contra los animales. Su redacción es la siguiente:

**Artículo 339A.** El que, sin perjuicio de las excepciones contempladas en la ley, por cualquier medio o procedimiento maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado, causándole la muerte o lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física, incurrirá en pena de prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses, e inhabilidad especial de uno (1) a tres (3) años para el ejercicio de profesión, oficio, comercio o tenencia que tenga relación con los animales y multa de cinco (5) a sesenta (60) salarios mínimos mensuales vigentes.

6

Visto en conjunto, a partir del vínculo con el Estatuto nacional de protección animal, este tipo penal agrega otra dimensión de castigo a las conductas ya reguladas y castigadas en el derecho colombiano. Esto se debe a que, por un lado, establece excepciones en el elemento objetivo del tipo<sup>2</sup> en las cuales no se configura el maltrato de relevancia penal de animales. Además, como ya se había anotado en la sección 2.1, los animales protegidos a través del derecho penal no son los mismos protegidos por el Estatuto de protección animal.

En cuanto al aspecto punitivo, el tipo penal establecería el mismo parámetro pecuniario para la pena principal de multa que se pretende fijar para las infracciones al Estatuto nacional de protección animal. Además, se establece una pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con el ámbito de bienestar de los animales. Por último, se fija una pena principal de prisión de uno a tres años.

Para considerar este último aspecto, para el Consejo Superior de Política Criminal resulta importante recordar por lo menos tres principios, íntimamente ligados entre sí, que informan y estructuran la reacción penal contemporánea en los Estados democráticos. Se trata del principio de absoluta necesidad de la intervención penal, el carácter del *ultima ratio* del poder punitivo y, finalmente, el carácter fragmentario del mismo; todos estos apuntan a que, desde una perspectiva de política criminal, la disponibilidad en el uso de la

<sup>2</sup>Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 7 del Estatuto, no se consideran expresiones de maltrato animal: el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.

pena ha de ser considerada cuando las alternativas de protección, tutela y solución de los conflictos por otros mecanismos han fallado y, por tanto, no existe otro recurso más que la restricción intensa de los derechos de quienes son hallados penalmente responsables<sup>3</sup>.

La absoluta necesidad de la intervención penal exige que el Estado, al sancionar penalmente las conductas de los ciudadanos, analice si realmente no existen otros mecanismos sancionatorios y no sancionatorios que permitan intervenir sobre el problema<sup>4</sup>. La *ultima ratio* y el carácter fragmentario, en la misma línea del anterior, acentúan la exigencia de que el recurso al derecho penal no debe cubrir todas las situaciones lesivas a los bienes jurídicos, dada la intensidad de la intervención punitiva, con lo cual, no solo debe reservarse a situaciones en que otros mecanismos de prevención y de control se han revelado como realmente inoperantes, sino que al control penal deben reservarse los más graves de estos.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar que las decisiones que se toman en el ámbito de la criminalización primaria tienen su correspondiente impacto en la carga de trabajo de los jueces a los que les sea asignado el conocimiento respectivo. Una circunstancia de este tipo haría necesaria la evaluación del escenario de esta nueva carga de trabajo para los operadores de justicia penal que tendrían a su cargo la administración del conflicto. Sin embargo, tal análisis no se encuentra en el presente proyecto de ley, con lo cual se genera el cuestionamiento de si las circunstancias concretas del trabajo de la judicatura puede, en algún momento, jugar un papel negativo en relación con las expectativas de justicia que se genera en los ciudadanos.

7

Otro punto que vale la pena mencionar es la relación de proporcionalidad que se presenta con otras regulaciones sobre actos problemáticos (violencias, lesiones, etc.) que involucran a los animales y a los humanos. Es el caso de la Ley 746 de 2002<sup>5</sup>, donde se

---

<sup>3</sup> La Corte Constitucional he expresado una posición similar en la sentencia C-636 de 2009: “el derecho penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual, el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando los demás alternativas de control han fallado. Esta preceptiva significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, pero tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuos; como también ha precisado que la decisión de criminalizar un comportamiento humano es la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer, y entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima drasticidad la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir al Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales. En esta medida, la jurisprudencia legitima la descripción típica de las conductas sólo cuando se verifica una necesidad real de protección de los intereses de la comunidad. De allí que el derecho penal sea considerado por la jurisprudencia como la *ultima ratio* del derecho sancionatorio.” (subrayado fuera de texto original).

<sup>4</sup> A partir de ello, por ejemplo, la Comisión Asesora de Política Criminal, en su *Informe final*, señaló que “puede concluirse que la creación de leyes penales exige la realización previa de estudios de política criminal y fundamentos empíricos adecuados sobre la efectividad de las formas de control social que han fracasado”. Comisión Asesora de Política Criminal. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012, página 19.

<sup>5</sup> Ley 746 de 2002, por la cual se regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0746\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0746_2002.html)

establecen algunas reglas sobre perros potencialmente peligrosos. Allí, por ejemplo, se establecen dos consecuencias de menor intensidad a supuestos que revisten una gravedad similar al maltrato animal que se propone criminalizar en esta ocasión. El artículo 2 de la mencionada Ley introduce un nuevo libro al Código Nacional de Policía vigente, en el cual se encuentra el artículo 108-N y 108-O. El primero de ellos, establece que si un perro potencialmente peligroso ataca a una persona y le causa lesiones permanentes de cualquier tipo, la consecuencia será el sacrificio del animal (y para el del dueño, las derivadas de la responsabilidad civil extracontractual); la segunda regulación se refiere a las peleas de ejemplares caninos, una de las manifestaciones más claras de maltrato animal, y establece que los organizadores, promotores y difusores de este tipo de actos serán sancionados con multa de 5 a 20 salarios.

En suma, el Consejo Superior de Política Criminal considera que en la forma de criminalización planteada no se encuentran razones suficientes para trasladar de un ámbito del derecho sancionador al derecho penal determinadas conductas de maltrato a los animales. De acuerdo con la exposición de motivos, resultaría necesaria la tipificación de las conductas en la medida en que los procedimientos y las sanciones establecidas en el Estatuto de protección animal son insuficientes. Sin embargo, en consonancia con el carácter fragmentario del derecho penal, este Consejo no encuentra suficientemente argumentado, por lo menos, dos aspectos, que se pueden formular como cuestiones que preguntan: (i) ¿por qué no resulta suficiente la modificación del régimen sancionatorio del Estatuto de protección animal para lograr el fin legítimo de permitir que los animales gocen de bienestar?; (ii) ¿por qué este fin de garantía del bienestar de los animales sí se cumple al entregar el conocimiento de un número más reducido de casos de maltrato animal a los fiscales y jueces que hacen parte de la jurisdicción penal?

8

### 2.3. *Las funciones de la pena en el Estado colombiano y la inconveniencia de su uso simbólico*

El principal instrumento con el que responde el derecho penal en un Estado como el colombiano tiene finalidades que lo justifican más allá de la retribución por el daño infligido y del uso solamente performativo de la pena (lo que también se denomina uso simbólico o expresivo). Así por ejemplo el artículo 3 de la Ley 599 de 2000 consagra que la imposición de la pena debe responder a los principios de “necesidad, proporcionalidad y razonabilidad”. A renglón seguido, el artículo 4 de la misma ley establece como funciones de la pena las de “prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”.

La anterior mención resulta necesaria en esta oportunidad porque, en opinión del Consejo Superior de Política Criminal, la iniciativa legislativa bajo examen propone una concepción del uso de la pena que, desde el punto de vista político-criminal, sencillamente resulta inadmisibles.

De acuerdo con la exposición de motivos, una de las razones para la criminalización se basa en la falta de eficacia de las medidas sancionatorias existentes y en la necesidad de apelar, de manera pedagógica, al recurso de la pena: “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

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

eficientes y, ante todo, propender por la educación de la sociedad en una ética de la no violencia hacia otros seres vivos” (subrayado fuera de texto original).

Con lo anterior se puede sostener que la intención de criminalización se basa en la de elaborar un mensaje de amenaza estatal a través de la pena que, sin embargo, no siempre tendría como consecuencia la ejecución efectiva de la pena de prisión, dado a que puede ser objeto de mecanismos sustitutivos. Esto es un típico caso de uso simbólico del derecho penal en el que las normas penales se usan con intenciones “pedagógicas”, porque sus efectos reales (la necesaria configuración del derecho penal orientado a sus consecuencias), o bien no existen, o bien solo se corresponden con el afán de mostrarse severos ante las conductas problemáticas.

Además, resulta paradójico en este caso concreto que se elija como opción –no sólo jurídico-penal, sino especialmente moral– el mecanismo de violencia legítima, como es el caso del poder punitivo estatal, para implementar una pedagogía que procura por una ética de la no violencia hacia los otros seres vivos. Con esto, la remisión al derecho penal le faltan los argumentos suficientes para que sea considerada como una estrategia de política criminal sostenida en el tiempo, en la que la jurisdicción penal, con la intervención de los fiscales y jueces municipales, será más eficaz para procurar el bienestar animal que las autoridades administrativas.

#### 2.4. *Sobre los análisis de impacto y los seguimientos a los mecanismos de prevención y control existentes*

9

Todo lo anterior, se reitera, no constituye un rechazo por parte del Consejo Superior de Política criminal a la protección del bienestar de los animales, solamente cuestiona la estrategia seleccionada para perseguir un fin constitucionalmente legítimo y éticamente necesario. Por tal motivo, desde un punto de vista más amplio que puede considerarse como una recomendación dirigida a la elaboración de todos los proyectos de ley involucrados con la política criminal, es importante traer de presente dos argumentos relacionados con la importancia de respaldar las iniciativas en análisis y estudios técnicos que, como en el caso concreto, permitan despejar la duda sobre por qué puede ser más efectivo el sistema penal que los mecanismos sancionadores de tipo administrativo que existen.

De un lado, la Comisión Asesora en su oportunidad recalcó como uno de los rasgos distintivos de la irracionalidad de la política criminal en Colombia la ausencia de análisis previos al momento de tomar decisiones tanto gubernamentales como legislativas, que consideraran, por ejemplo, “la coherencia del sistema penal [a momento de creación de nuevas normas penales], o ya sea a nivel empírico sobre la carga de trabajo de los operadores de justicia, o sobre el sistema carcelario y penitenciario, o sobre la evolución misma de los fenómenos criminales”<sup>6</sup>.

Por esta razón, al momento de formular las recomendaciones, la Comisión señaló la necesidad de respaldar cada iniciativa desde varios puntos de vista, dentro de los que cabe resaltar la fundamentación empírica de la decisión y la evaluación de impacto de la

<sup>6</sup> Comisión Asesora. *Op. cit.*, página 28

misma, considerando especialmente su impacto fiscal, su impacto sobre el problema objeto de intervención y su impacto en los diferentes sectores del sistema penal, como el sistema de persecución y enjuiciamiento criminal y el sistema penitenciario y carcelario.

En palabras de la Comisión,

se deben adelantar obligatoriamente estudios de impacto fiscal, para evitar que se aprueben normas sin presupuesto, para lo cual contará con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. No deben aprobarse reformas legislativas sin estos dos conceptos; [además, toda de decisión de política criminal] debe estar fundamentada empíricamente, de suerte que toda reforma penal, para ser aprobada, debería contar con una clara justificación de su necesidad; (...) igualmente debe evaluarse previamente el potencial impacto de las medidas penales tanto sobre el sistema normativo, como sobre los operadores de justicia y el sistema carcelario; (...) se debe hacer un seguimiento a las reformas penales, para evaluar su impacto<sup>7</sup>.

De otra parte, con el propósito de fortalecer y modernizar los procesos legislativos en el Congreso de la República, se creó la Ley 1147 de 2007, *por la cual se adiciona la Ley 5 de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y de Atención Ciudadana*. En relación con la Unidad Coordinadora a la que se refiere la ley, el artículo 6 establece una serie de funciones tendientes a proporcionar todo el apoyo técnico requerido para asegurar el soporte de calidad, no solo de los proyectos de Ley o de Acto Legislativo, sino también de las deliberaciones que se presentan en el Congreso<sup>8</sup>.

10

Dentro de estas funciones, considera el Consejo Superior de Política Criminal, se puede encontrar el fundamento normativo para que las recomendaciones señaladas previamente tengan su lugar en la actividad parlamentaria.

### 3. Sobre las reformas jurídicas que actualmente se debaten en el Congreso

Como ya se indicó líneas arriba, en la actualidad en el Congreso de la República se adelanta el debate democrático para la aprobación como Ley de la República de un Código Nacional de Policía y de Convivencia, en el que se encuentran múltiples regulaciones de carácter policivo relacionadas con el bienestar de los animales. Sobre este punto en concreto, el Consejo Superior de Política Criminal recomienda revisar el nivel de coincidencia de éstas con el propósito de la iniciativa legislativa bajo examen, porque, al igual que las propuestas de reforma del Estatuto de protección animal, la

<sup>7</sup> Comisión Asesora, *op. cit.*, páginas 81 y 76-77, respectivamente.

<sup>8</sup> Al artículo 6 dispone: “1. Procurar la alta calidad de los proyectos de ley, de Acto Legislativo y de la discusión legislativa por medio de investigaciones técnicas y objetivas; 2. Apoyar por medio de asesorías técnicas y objetivas la calidad de los proyectos de ley, de Acto Legislativo y de la discusión legislativa; 3. Fortalecer las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso con la participación oportuna de la sociedad; 4. Establecer un vínculo constante con la comunidad académica para facilitar el análisis de los temas legislativos, por medio de la suscripción de convenios de cooperación; 5. Adelantar el programa de judicatura y pasantías legislativas para la Unidad con las distintas universidades nacionales y extranjeras; 6. Las demás que le asigne la Comisión”.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

propuesta de nueva regulación de Código Nacional de Policía y Convivencia tiene el propósito de reformar la legislación vigente para actualizarla a las exigencias sociales contemporáneas.

Dada la extensión de los artículos relacionados con el tema, a continuación solamente se ofrece un breve listado con los más característicos, en los que hay coincidencias de regulación en materia de procura del bienestar de los animales a través de recursos extrapenales:

- Artículo 42. Comportamientos favorables a la convivencia relacionados con los animales.
- Artículo 44. Comportamientos favorables a la convivencia relacionados con la libertad de movilidad y circulación
- Artículo 154. Comportamientos que afectan a los animales en general
- Artículo 155. Tenencia de animales domésticos o mascotas
- Artículo 161. Comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales.

### **Conclusión**

De esta manera, el proyecto de ley bajo examen resulta un reconocimiento significativo del bienestar de los animales. Sin embargo, la estrategia político-criminal de elevar a rango penal la protección de un grupo de estos seres resulta inconveniente, debido a que no se establece por qué las modificaciones al sistema administrativo sancionador, considerado en términos amplios, no puede hacer efectivo el régimen contravencional colombiano y, entonces, por qué la remisión al sistema penal es el único recurso posible para solucionar los problemas de administración de justicia en pro del bienestar de los animales, así como para incorporar a la reflexión de la ciudadanía la ética de la no violencia hacia otros seres que no pertenecen a la misma especie; también, porque la propuesta de uso simbólico que busca hacer pedagogía a través de la pena, resulta inadmisibles para un derecho penal que se corresponde con un Estado democrático.

Por tal razón, el Consejo Superior de Política Criminal recomienda continuar por la línea que mantiene el carácter contravencional de las conductas y de procurar reformas que, en primer lugar, fortalezcan y hagan efectivos los mecanismos del derecho administrativo sancionador, antes de remitir el asunto al derecho penal.

### **CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

**Marcela Abadía Cubillos**  
Directora de Política Criminal y Penitenciaria  
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Ricardo Antonio Cita Triana

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)