



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1573

Bogotá, D. C., miércoles, 3 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 226 DE 2021 SENADO

por la cual se establecen condiciones y requisitos especiales para el transporte de fauna silvestre rescatada o decomisada.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Capítulo I
Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El objeto de la presente ley es erradicar el sufrimiento extremo e innecesario producido a los ejemplares de fauna silvestre rescatada o decomisada por las autoridades ambientales, en los casos que requiera ser transportada para recibir tratamientos y rehabilitación con condiciones específicas, y con carácter de urgencia a centros especializados donde recibirán atención para garantizar su bienestar.

Los individuos de fauna silvestre no podrán ser tratados como carga a la hora de ser transportados vía área, terrestre o fluvial, en tanto son seres sintientes.

ARTÍCULO 2°. IMPLEMENTACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA LEY. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte conforme con sus competencias, en un plazo no mayor a tres (3) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberán reglamentar protocolos que contengan las condiciones mínimas de los espacios donde se transporte la fauna silvestre, en términos de: área mínima requerida, dimensiones del guacal, aireación, luminosidad, humedad, temperatura, tránsito de personas, ruidos y olores.

ARTÍCULO 3°. CONDICIONES SOBRE LA ATENCIÓN DE LA FAUNA SILVESTRE EN EL TRANSPORTE AÉREO. Los operadores aerocomerciales, así como los operadores aeroportuarios deberán brindar las condiciones específicas para garantizar el bienestar de la fauna silvestre rescatada o decomisada que requiere ser transportada con urgencia a centros especializados, así como amparar el respeto a su calidad de seres sintientes, acorde con las siguientes condiciones:

1. Cada animal deberá ser transportado en su respectivo guacal o contenedor y su correspondiente salvo conducto expedido por la autoridad ambiental.
2. El envío del ejemplar de fauna silvestre deberá tener prioridad en el transporte y no estar sujeto a cupo en las aeronaves.
3. El individuo deberá ser recibido con una hora, o máximo dos de anticipación a la hora del vuelo.

4. El animal deberá ser entregado con suma urgencia en su lugar de destino.
5. El animal deberá ser entregado a la autoridad ambiental o a quien esta designe para su atención inmediata.
6. Los animales de corta edad, neonatos e infantes deberán ser transportados en la cabina de pasajeros y no en la bodega de carga, con el fin de evitar posibles cuadros de hipotermia y/o descompensación por diferencias de presión. La aerolínea debe garantizar el apropiado espacio en la aeronave.
7. No deberán ser mezclados animales domésticos con silvestres durante su transporte por vía aérea para evitar situaciones de estrés que los perjudiquen.

PARÁGRAFO. La fauna silvestre a diferencia de los animales domésticos no está sujeta a procesos de vacunación, en consecuencia, no se podrán solicitar certificados de vacunación para su transporte.

ARTÍCULO 4° CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN. Las autoridades ambientales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantarán campañas de sensibilización sobre el bienestar y el cuidado de la fauna silvestre, con el propósito de advertir sobre los riesgos y las responsabilidades de la protección que le corresponde asumir a los transportadores.

ARTÍCULO 5°. SANCIONES. Los operadores aerocomerciales, así como los operadores aeroportuarios que incumplan una o varias de las condiciones a las que se refiere el artículo 3° de la presente ley, serán sancionadas acorde con las normas ambientales vigentes, sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar por maltrato animal, de conformidad con la Ley 1774 de 2016 y la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación en el Diario Oficial.

De los honorables Congresistas,

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República

Guillermo García Realpe
Senador de la República

Antonio Sanguino Páez
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Por la cual se establecen condiciones y requisitos especiales para el transporte de fauna silvestre rescatada o decomisada”

1. Importancia del proyecto de ley

En la actualidad, Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo en número de especies de animales y plantas después de Brasil. Además, según el Sistema de Información sobre Biodiversidad –SIB- (2016), Colombia cuenta con el 10% de diversidad mundial de especies, convirtiéndose en el primer país en el mundo con mayor biodiversidad por metro cuadrado.

El tráfico ilegal de fauna silvestre es considerado como la actividad que más dinero mueve en el mundo luego del narcotráfico y el mercado negro de armas. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), el comercio ilícito de fauna y flora genera entre 8 y 10 mil millones de dólares cada año. Tan solo en Colombia, de acuerdo con datos de la Policía Ambiental, anualmente en el país se trafica con más de 50 mil animales silvestres. La problemática del tráfico de fauna silvestre se vive a diario a lo largo y ancho del país. Es común ver en las carreteras del país a los traficantes locales ofrecer a los viajeros monos, pericos con vistosos plumajes, por ello es imperiosa la necesidad de buscar mecanismos que faciliten su transporte en caso de rescate como medida tendiente a buscar la pronta reintegración a su hábitat natural.

De igual forma, es habitual que en terminales de transporte como la de Bogotá, se hagan incautaciones de fauna silvestre y sus subproductos a viajeros que vienen desde las regiones hasta la capital del país. Cabe señalar también, que para que se pueda extraer un animal de su hábitat natural, se generan graves afectaciones al ambiente. Es así como en paralelo a esta actividad se da la tala indiscriminada, la fragmentación de los bosques, el desequilibrio de los ecosistemas y la afectación a los servicios ambientales (Instituto Distrital de Protección Animal, 2019¹).

Teniendo un claro contexto del flagelo del tráfico animal en Colombia gracias a la descripción anterior, es preciso señalar también, que parte de la cadena de problemáticas y preocupaciones tanto para las autoridades ambientales como para organizaciones de protección animal que brindan soporte en la conservación y protección de especies, es justamente el momento en que estas especies de fauna silvestre son decomisadas en alguno de los operativos contra el tráfico animal, y dadas las condiciones físicas y comportamentales en las que se encuentran las especies que han sido objeto de este delito, estas deben ser transportadas de manera urgente a lugares donde sea posible su rehabilitación.

¹ Instituto Distrital de Protección Animal, 2019. Manejo De La Fauna Silvestre En Bogotá Artículo reflexivo. Junio 30 de 2019. Producto de investigación.

Parece una parte sencilla en medio de todo el flagelo que diariamente enfrenta nuestro país, pero no es así. Años atrás, se ha evidenciado una serie de dificultades en el transporte aéreo de fauna silvestre, teniendo como resultado la muerte de especímenes en su mayoría de corta edad y que no tuvieron la oportunidad de llegar a un centro de atención. Solo hasta el año 2018, y tras una petición de la Procuraduría General de la Nación a la Aeronáutica Civil mediante oficio 805, se puso en conocimiento la necesidad e importancia para la protección de la biodiversidad del país y de brindar apoyo en estos procesos de traslado y recuperación de fauna. Sin embargo, aunque este oficio existe desde 2018, y la Aeronáutica trasladó el comunicado a todas las aerolíneas que tienen operación en el país, la mayor parte de los funcionarios aeroportuarios las desconocen y según testimonios y denuncias de organizaciones de protección animal, aunque ha sido de mucha ayuda presentar esta comunicación, las aerolíneas se niegan a transportar animales silvestres en la parte de la cabina junto con las personas.

Por todo lo anterior, el objetivo de este proyecto es reglamentar el traslado vía aérea de animales silvestres para con ello brindar apoyo y bienestar a un componente biológico y ecosistémico fundamental para la conservación de la biodiversidad colombiana, en especial, cuando aquellas especies se encuentren en riesgo de muerte y requieran urgente traslado a diferentes sitios en todo el territorio nacional.

2. Contexto

La afortunada posición geográfica de nuestro país, que lo dota de una diversidad de climas y ecosistemas es hogar de miles de especies, lo que le ha significado estar en el ranking mundial de países megadiversos. Estos atributos hacen de Colombia un destino soñado para cientos de miles de turistas, científicos y exploradores que se maravillan con la riqueza de estas latitudes. Sin embargo, y como sucede normalmente en países de exuberantes características geográficas y de vasta biodiversidad como Colombia, los problemas y situaciones adversas que enfrentan las especies y sus entornos naturales ponen en riesgo su equilibrio y permanencia en los ecosistemas.

Son muchos los problemas que enfrentan estos países megadiversos entre ellos la deforestación, el extractivismo sin control con las nefastas consecuencias en materia de pasivos ambientales, y el tráfico animal. En este último el abuso de las especies pasa desde el uso de pieles, escamas, plumas, colmillos, entre otros, para el negocio de la moda, tenencia de mascotas exóticas, criaderos, uso medicinal, etc. (BLUA, 2017²).

Recientemente, la Procuraduría General de la Nación (PGN) emitió Acción Preventiva mediante Directiva 014 del 13 de abril de 2020. En ella, este ente de control insta a las autoridades ambientales, para que se construyan en forma perentoria, los Centros de Atención y Valoración de Fauna Silvestre (CAV) como figuras principales para el manejo de la fauna silvestre, así como la necesidad de establecer, mejorar y monitorear el cumplimiento de los protocolos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para el personal que atiende fauna silvestre, en

² BLUA, 2017. Consultado en: <https://bluavoluntariado.org/blog/temas/conservacion-medioambiente/trafico-de-animales/>

los centros de fauna de las CAR o aquellos entregados a la red de amigos. Exigiéndose el cumplimiento de estrictas medidas de control sanitario y zoonótico (Resolución 2064 de 2010).

La PGN destaca características de Colombia como segundo país megadiverso pues tiene en su territorio el 10% de la biodiversidad mundial, representado en diferentes especies de aves, mamíferos, reptiles, anfibios y plantas, de las cuales según la Resolución 1912 de 2017 del Ministerio de Ambiente, 377 especies de fauna y 254 especies de flora se encuentran catalogadas en alguno de los criterios de amenaza. No obstante, vemos con gran preocupación que muchas especies de fauna silvestre son incluidas en la dieta alimentaria de los humanos y otras, por diversas razones (tenencia y tráfico ilegal) se mantienen en contacto con la ciudadanía. Previamente, este ente de control había emitido el 30 noviembre de 2012, el Boletín 1267. Esta comunicación se basó en el estudio diagnóstico que este mismo ente regulador realizó a todas las Corporaciones Autónomas denominado “Informe Manejo Post Decomiso de Fauna y Flora Silvestre”. La conclusión más importante de este informe fue que la totalidad de autoridades ambientales está incumpliendo de una u otra forma las exigencias establecidas en la reglamentación sobre las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de fauna y flora terrestre y acuática. Transcurrido casi una década desde entonces, la problemática continúa y no parecen mejorar las condiciones de manejo que cada una de las corporaciones tiene para con la fauna silvestre. Han sido constantes las denuncias allegadas a la Unidad de Trabajo Legislativo de la senadora Angélica Lozano, indicando las deplorables condiciones en las que se encuentra la fauna silvestre incautada, la falta de presupuesto para su tratamiento y posterior liberación, la ausencia de personal capacitado para el manejo y rehabilitación de este tipo de especies, y finalmente, - y lo que nos ocupa en el desarrollo de este proyecto de ley-, las dificultades en el traslado vía aérea de especímenes de fauna silvestre que se encuentran en riesgo de muerte, y que debido a la negativa frecuente de operadores aéreos, no pueden ser trasladados de una ciudad a otra, en muchos casos, perdiendo la vida. A lo largo del documento, serán descritos algunos de los casos y denuncias concretas de los que hemos sido notificados, para ofrecer al lector y al honorable Congreso de la República, casos y cifras concretas de las dificultades que hoy día tienen los entes ambientales para poder salvar las vidas de estas especies que previamente fueron extraídas a la fuerza de sus lugares originarios y que terminan injusta e infortunadamente muriendo por la ausencia de regulación a este respecto.

2.1 Tráfico de fauna silvestre en Colombia

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres [CITES] incluye un total de 574 especies colombianas, 34 de las cuales están en el Apéndice I, 528 especies en el Apéndice II y 12 especies en el Apéndice III (CITES, 2010) (Cruz & Gómez, 2009³).

La riqueza de la vida silvestre en Colombia ha hecho irresistible esta actividad para los traficantes ilegales de animales. El comercio de animales protegidos es la tercera industria ilegal más grande

³ Cruz, D., & Gómez, J. R. (2009). *Aproximación al uso y tráfico de fauna silvestre en Puerto Carreño, Vichada, Colombia.*

de Colombia después del narcotráfico y la trata de personas (y ocupa el cuarto lugar mundial, tras el tráfico de drogas, armas y personas). Aves exóticas, monos, ranas, tortugas, pitones: animales que son buscados ya sea como mascotas, por su carne, presuntos atributos afrodisíacos o por su piel son cazados ilegalmente. Según las cifras más recientes, tan solo en 2017 los funcionarios colombianos y grupos de rescate de la vida salvaje recuperaron a más de 23.000 animales de los traficantes. Un sinnúmero de animales (varían los cálculos de cuántos) han sido embarcados por cielo, mar y tierra desde sus hábitats para el entretenimiento o consumo humano tanto dentro como fuera de Colombia. Los traficantes usan muchas de las mismas técnicas y rutas de escape —caminos, túneles y vías secundarias— creadas por los narcotraficantes durante la época de esplendor de Pablo Escobar (Nieves, 2019⁴).

Cifras del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indican que en 2017 fueron incautados 23.605 animales, muchos de los cuales fueron sacados de su hábitat para ser vendidos en el exterior. Del triste conteo de las 10 especies colombianas más traficadas dentro y fuera del país figuran la tortuga hicoeta (*Trachemys callirostris*), la tortuga morrocoy (*Chelonioides carbonaria*), la iguana, el periquito bronceado (*Brotogeris jugularis*) y la lora común (Amazona ochrocephala). También hacen parte de la infame lista la cotorra cheja (*Pionus menstruus*), la ardilla (*Notosciurus granatensis*), el titi gris (*Saguinus leucopus*), el mico maicero (*Cebus albifrons*) y las ranas venenosas (*Dendrobatidae* spp). Solo en Bogotá, entre enero y julio de 2017 se realizaron 35 operativos de control al tráfico de fauna silvestre en los que se han recuperado 382 animales, acciones que si se suman a las que se adelantan a diario en la ciudad dan un total de 3.600 individuos rescatados. Datos oficiales dejan en evidencia que entre 2016 y 2019 han sido recuperados por las autoridades más de 10.000 especímenes en la capital; a pesar de que el tráfico de fauna silvestre es un delito ambiental en Colombia, los delincuentes hacen caso omiso a la ley (Polanco, 2019⁵), ello sin perder de vista que existe un subregistro en esta materia que hace aún más grave el problema, en tanto la ilegalidad no deja rastros en algunos casos.

El tráfico ilegal de especies silvestres en Colombia afecta a 234 especies de aves, 76 de mamíferos, 27 de reptiles y 9 de anfibios. En cuanto a la flora, especies con un alto valor comercial a nivel nacional e internacional, por ejemplo: el cedro y el guayacán, así como plantas ornamentales como: el cactus y las orquídeas son altamente apreciadas por coleccionistas privados, lo que aumenta la problemática de pérdida de la biodiversidad. Sin duda, una de las causas del aumento considerable del tráfico ilegal de especies en Colombia se debe a dos razones fundamentales: La primera razón a su escandalosa pobreza, y la segunda razón a su prestigiosa ubicación geográfica que lo hace uno de los países más megadiversos del planeta en cuanto a su biodiversidad. La práctica del tráfico ilegal de especies afecta directamente a la biodiversidad del país, originando desequilibrios medio ambientales y dichos desequilibrios hacen que la Madre Tierra se enferme” (Arango & Carmona, 2011⁶).

⁴ Nieves, E. (2019). *New York Times*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/03/espanol/america-latina/colombia-traffic-de-animales.html>

⁵ Polanco, C. (2019). *El Colombiano*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-victima-de-las-millonarias-garras-del-trafico-ilegal-de-animales-LH11439543>

⁶

<ul style="list-style-type: none"> • Diariamente en los CAV y CAVR se reciben cientos de animales silvestres como producto de tráfico ilegal, atropellamientos y electrocuciones, ataques por hombre - machetazos y golpes, otros tipos de accidentes, animales abandonados, entre otros. • Gran parte de animales recibidos son de corta edad, salvo los decomisados o entregados voluntariamente después de largos tiempos de estar en un cautiverio poco apropiado. Estos llegan a ser atendidos en los centros de recepción y atención de animales silvestres, bien sea CAV o CAVR donde después de la primera atención y estabilización del animal, requieren de atención especializada y mucha dedicación para resolver sus problemas de salud y respectiva rehabilitación. • Los animales traficados de diferentes partes del país, una vez recuperados/rehabilitados deben ser devueltos a su hábitat y por tanto necesitan ser transportados. <p>Para poder ejercer de manera más eficiente estas actividades, es importante contar con una atención aeroportuaria donde los funcionarios a todo nivel entiendan la importancia de este patrimonio de la nación (fauna silvestre) y le garanticen herramientas de transporte rápidas y, sobre todo, considerando su estado de salud, edad y <u>que son seres sintientes no cosas.</u></p> <p>Ahora bien, ante esta situación, la Procuraduría General de la Nación (PGN) en cumplimiento del Decreto Ley 262/00 y la Resolución 017 del 4 de marzo del 2000, ha venido realizando control preventivo a todas las autoridades del país en el cumplimiento de la normativa vigente sobre manejo de fauna pos-decomiso y movilización de especímenes hacia Centros de Atención y Valoración de Fauna u Hogares de paso.</p> <p>En el oficio 805 del 8 de junio de 2018, la PGN realizó requerimiento a la Aeronáutica Civil, en el sentido de señalar condiciones para el transporte aéreo de ejemplares de fauna silvestre rescatada o decomisada por autoridades ambientales que requieren de atención inmediata en centros especializados de fauna. La Procuraduría, dentro del mencionado oficio, fue enfática en describir que la atención en fauna silvestre involucra múltiples actores de carácter público y privado, y que el éxito de los programas de atención y rehabilitación depende de una adecuada articulación entre los actores que conforman la red de tratamiento de la fauna silvestre. Por esta razón -asegura la PGN-, muchos ejemplares de fauna silvestre rescatada o decomisada necesitan de tratamientos y condiciones de rehabilitación específicos y requieren ser transportados con urgencia a centros especializados para atenderlos apropiadamente y brindarles condiciones específicas para garantizar su bienestar, su rehabilitación y posterior liberación en sus ambientes naturales.</p> <p>Luego de la clara exposición de la problemática identificada por la PGN en el oficio 805 de 2018, esta entidad solicitó a la Aeronáutica Civil el apoyo en los procesos de transporte aéreo de fauna silvestre, consistente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada animal se transporta en el respectivo guacal y con su respectivo salvoconducto expedido por la autoridad ambiental. • El ejemplar de fauna silvestre debe tener prioridad en el envío y no ser sujeto de cupo en los aviones. • Debe ser recibido con una hora, o máximo dos de anticipación de la hora del vuelo. • Entregarlos con la mayor urgencia al llegar a su destinatario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los animales de corta edad, neonatos o infantes, deben ser transportados en la cabina preferiblemente y no en la bodega para evitar hipotermia y descompensación por presión del aire en la bodega. <p>Finalmente, la PGN menciona que, si bien algunas aerolíneas han sido amables con el transporte de fauna silvestre, otras no prestan este tipo de servicios y por tanto reiteran el apoyo en este asunto a la Aeronáutica para agilizar los procesos que permiten mejorar la atención a la fauna.</p> <p>La anterior petición, fue resuelta mediante la circular informativa de la Aeronáutica Civil del 16 de julio de 2018, documento del cual se puede destacar el compromiso de la Aeronáutica en dar alcance al requerimiento remitido por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, en el sentido de que ejemplares de fauna silvestre rescatada o decomisada por las autoridades ambientales en el caso de requerir tratamientos y atención especializada, sean transportados con urgencia a los centros de atención. Menciona la Aeronáutica en el citado documento, que es menester que los operadores aerocomerciales, así como los operadores aeroportuarios, especialmente, y sin excepción apoyen esta importante labor.</p> <p>La fauna silvestre no es equiparable a los animales domésticos y solamente convergen en que son seres sintientes, por ende, es fundamental socializar temas puntuales referentes a este tipo de fauna dado que, a diferencia de los animales domésticos, estos no requieren esquemas de vacunación, y por lo tanto, es determinante que los operadores aéreos no igualen las características de los animales sin tener expertos en la materia.</p> <p>Ahora bien, otra de las problemáticas identificadas en asocio con la dificultad que existe en el país en el transporte aéreo de fauna, es el caso ocurrido durante el año 2018, que involucró la muerte de un perezoso el cual fue trasladado de Cartagena a Medellín para rehabilitación en un Centro de Atención y Valoración de Fauna Silvestre. Este caso fue descrito dentro del informe técnico 049 de 2018 elaborado por la PGN.</p> <p>El citado documento inicia con la descripción del evento ocurrido durante el mes de abril de 2018. La Fundación AIUNAU informa a la Procuraduría Ambiental, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE y a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA, que un ciudadano en la ciudad de Cartagena tenía bajo su cuidado un neonato de perezoso y se comunicó con la Fundación AIUNAU, para que fuera rehabilitado. CARDIQUE, que era la entidad que debía hacerse cargo del neonato, pese a tener la voluntad de apoyar el traslado del ejemplar de tres dedos, no podían expedirle el salvoconducto porque no se había terminado de implementar la plataforma VITAL.</p> <p>Tras una serie de demoras y de inconvenientes administrativos para la expedición del salvoconducto que permitiera el traslado del perezoso a un centro de rehabilitación donde le pudieran prestar la asistencia necesaria, pues se advirtió que está en peligro su vida, el 2 de mayo de 2018 a las 9:31 AM, la Fundación AIUNAU informó que el perezoso murió y que CARDIQUE no expidió el Salvoconducto solicitado, por lo cual solicitó abrir investigación.</p> <p>La PGN, menciona además dentro del informe técnico 049, que:</p> <p><i>"es claro entonces que, tanto la Ley 1333 de 2009 como la Resolución 2064 de 2010 del Ministerio de Ambiente, impulsaron la obligación legal para todas las autoridades ambientales del país de "establecimiento, funcionamiento y administración" de Centros de atención y valoración de fauna, en los cuales deben disponer en primer término los especímenes. Adicionalmente, les obliga imperativamente a no permitir que los particulares posean especímenes de fauna, tanto por el riesgo que corren los humanos, como por los riesgos de las especies mismas y a aplicar el decomiso preventivo, e iniciar proceso</i></p>
<p><i>sancionatorio respectivo, salvo que el particular haya efectuado la entrega voluntaria a la autoridad ambiental, en cuyo caso se diligencia el Acta Única de Control al Tráfico de fauna y Flora Silvestre (AUCTIFFS) dejando expresa constancia del hecho."</i></p> <p>Finalmente, este ente regulador indicó -frente al argumento entregado por Cardique de la no emisión del salvoconducto porque aún no se encontraba habilitada la plataforma VITAL-, que la Resolución 1909 de 2017 otorgó un plazo de cuatro meses para que las Autoridades Ambientales implementaran el uso de la plataforma VITAL. La resolución fue publicada en el diario oficial el 19 de septiembre de 2017, por tanto, los cuatro meses de transición vencieron el 19 de enero de 2018. Sin embargo, en consideración a la solicitud de ampliación del plazo para la implementación del SUNL, recibida por el 57% de las autoridades ambientales del país, el Ministerio de Ambiente expide la Resolución 0081 de 2018 de 19 de enero de 2017.</p> <p>La Resolución 0081 de 2018, amplió por tres meses los plazos dados en la Resolución 1909 del 14 de septiembre de 2017. Por tanto, CARDIQUE, como todas las demás Autoridades Ambientales Regionales, tuvo siete (7) meses durante los cuales podían continuar expidiendo los Salvoconductos Únicos Nacionales para la movilización de especímenes de la diversidad biológica (SUN), de conformidad con las Resoluciones 438 de 2001 y 619 de 2002.</p> <p>Finalmente, la PGN concluyó dentro del informe técnico 049 de 2018, entre otras cosas, que el perezoso murió porque Cardique, además de no construir el centro de manejo de fauna, de no tener convenio vigente para manejo de fauna con otra autoridad ambiental, tampoco implementó el Salvoconducto Único Nacional en Línea y ante esta omisión que afectaba la vida del perezoso, no se adelantó ninguna gestión ni para rescatarlo, ni para atenderlo, ni para permitir que el tenedor lo llevara a un CAVR, como era la Fundación AIUNAU o cualquier otra que le hubiese brindado atención. Se denuncia la reseñada fundación, debido a que en Colombia son pocas las que acreditan el manejo de esta especialidad de especies y que han recibido reconocimiento internacional, situación que en lugar de castigarse debería aprovecharse en torno a una articulación en pro del bienestar de este tipo de fauna. Toda esta situación, terminó - dice la PGN en que - "(...) fue vinculado disciplinariamente al Director de esa Autoridad Ambiental, el señor OLAFF PUELLO CASTILLO, como responsable de la implementación del Centro de manejo Posdecomiso en Cardique".</p> <p>Otro de los casos de falta de gestión de las Corporaciones Autónomas es el correspondiente a un ejemplar de Tamandúa mexicana u hormiguero melero, el cual presuntamente fue atacado por perros y luego haber sufrido de un fuerte ataque con machete en la cabeza el 18 de abril de 2021. El caso fue reportado el 3 de mayo de 2021 a Corantioquia, sin embargo, el espécimen no fue evaluado de forma correcta y pese a la gravedad de sus heridas, fue liberado poco después de haber sido rescatado, exactamente el 24 de abril de 2021.</p> <p>Toda la situación descrita anteriormente, es un claro ejemplo de cómo los procesos administrativos al interior de las autoridades ambientales y la falta de claridad de los procedimientos y protocolos dados por la Resolución 2064, ponen en riesgo la vida de la fauna silvestre. Casos como estos, son reportados por ciudadanos en varias regiones de forma constante, y dadas las dificultades tanto en la emisión de salvoconductos como en el transporte de los mismos, terminan en la muerte de estas especies tan importantes para la conservación de la riqueza biológica y ambiental del territorio colombiano.</p> <p>Finalmente, otro caso que tuvo una amplia resonancia fue el de Julieta, el manatí que murió poco después de ser liberada por Corpomag en la Ciénaga Grande de Santa Marta al ser presuntamente atacada según reportan medios de prensa por un grupo de pescadores en el sector de Tasajera, según reportan medios de prensa.</p>	<p>2.3.1 Negativa de los operadores aéreos en el transporte de fauna</p> <p>Menciona la Aeronáutica Civil en comunicado 1061.087-2021026173 del 5 de agosto de 2021, que frente a negarse a transportar fauna silvestre o a cualquier otro animal por parte del transportador aéreo, no existe una disposición específica. Sin embargo, sí existe en el régimen sancionatorio contenido en el RAC 13 de los reglamentos aeronáuticos una sanción genérica para el transportador aéreo que se niegue a prestar el servicio sin justificación. De lo mencionado por la Aeronáutica en la citada comunicación a este respecto, se destaca lo siguiente:</p> <p><i>"(...) En efecto, la sección 13.555 del RAC 13 -Régimen Sancionatorio- establece que: "Serán sancionados con multa equivalente a mil ochocientos cuarenta y nueve (1849) U.V.T. (a) La empresa de servicios aéreos comerciales de transporte público que, por fuera de los casos previstos de otro modo, sin justa causa, se niegue a transportar personas o carga, se reúse a venderle tiquete a alguna persona, o que de alguna manera, se niegue a prestar el servicio público al cual se obliga conforme al permiso de operación concedido". (Subrayado no es del texto)</i></p> <p><i>De conformidad con la norma transcrita, sería posible sancionar a un transportador aéreo que se niegue a transportar cualquier animal independientemente de que pertenezca a la fauna silvestre o no, sin una justificación; en el entendido, desde luego que se den las condiciones necesarias para su transporte seguro, según lo previsto en los reglamentos y aun así se reúse a prestar el servicio."</i></p> <p>2.3.2 Investigaciones administrativas por transporte de fauna doméstica</p> <p>La Superintendencia de Transporte en comunicación No. Radicado No.: 20211000549351 con fecha del 3 agosto de 2021, indicó que el pasado mes de marzo de 2021 se anunció la apertura de tres investigaciones administrativas relacionadas con el transporte de mascotas, por infracciones al régimen de protección al consumidor (no por maltrato animal pues no es la entidad competente -asegura-), las cuales son:</p> <p><i>"(...) i. En la ruta Puerto Asís - Cali falleció el perro de nombre "Homero". La entidad abrió investigación administrativa en contra de las sociedades Easyfly S.A., Besttravel Service Ltda y una persona natural; los cargos formulados contra la aerolínea están relacionados por el presunto incumplimiento del artículo 6 de la Ley 1480 de 2011 (calidad e idoneidad) y del numeral 3.10.3.4 de los RAC (deber de recibir, conducir y entregar en el mismo estado en que la recibió), y a la agencia de viajes y persona natural, por el presunto incumplimiento del numeral 3.10.1.1 de los RAC (información del servicio ofrecido). Esta investigación se encuentra en etapa probatoria.</i></p> <p><i>ii. La mascota de nombre "Paris", era transportada por vía terrestre y que falleció al momento de llegar a su destino en Cali. Investigación administrativa en contra de la sociedad Aerocafeteros Cargo, frente a la cual se le formularon cargos por el presunto incumplimiento del artículo 6 de la Ley 1480 de 2011 (calidad e idoneidad) y del artículo 23 de la Ley 180 de 2011 (información del servicio ofrecido). Esta investigación se encuentra para fallo.</i></p> <p><i>iii. Un hecho relacionado con dos perros transportados por vía terrestre, presuntamente en costales, desde Pereira hasta Ibagué. Investigación administrativa en contra de la sociedad Velotax Ltda., se le formularon cargos por el presunto incumplimiento del artículo 6 de la Ley 1480 de 2011, relacionado con la calidad en la prestación del servicio. Esta investigación se encuentra para fallo."</i></p> <p>A lo anterior, la Superintendencia afirma que dichos cargos imputados a las referidas empresas, tienen que ver con sus obligaciones de proveer información clara, veraz, suficiente, oportuna,</p>

verificable, comprensible, precisa e idónea sobre el servicio ofrecido a los usuarios, conforme lo señala el artículo 23 del Estatuto del Consumidor – Ley 1480 de 2011.

2.4 Manejo posdecomiso de fauna silvestre

El 30 noviembre de 2012, la Procuraduría General de la Nación evaluó en el informe sobre el cumplimiento de la Estrategia Nacional 2002 “Prevención y Control del Tráfico Ilegal de Especies Silvestres” por parte de las autoridades ambientales indicando que: “La totalidad de autoridades ambientales está incumpliendo de una u otra forma las exigencias establecidas en la reglamentación sobre las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de fauna y flora terrestre y acuática”. Entre las conclusiones derivadas del citado informe se destacan:

- Algunas autoridades ambientales, además de no haber realizado inventarios de fauna y flora silvestre en su jurisdicción, tampoco han realizado estudios de revisión de las especies en grado de amenaza listadas en los libros rojos; por lo tanto, no se han elaborado trabajos para el manejo o conservación de las especies de fauna y flora amenazadas o en peligro de estarlo.
- Las especies de fauna amenazadas son 360 contra un número ínfimo de especies estudiadas, manejadas, protegidas y conservadas. Lo mismo ocurre con las especies de flora, que de las 670 amenazadas, solo 46 han sido propuestas para su manejo y conservación.
- Los Centros de Atención y Valoración (CAV) de siete corporaciones autónomas regionales se encuentran en áreas protegidas, propensas a inundación, deslizamiento o cercanos a explotaciones agropecuarias, avícolas o porcícolas; considerándose necesaria su reubicación por los factores de riesgo sanitario y zoonótico que esto implica.
- Se evidenció que muy pocas manejan “registro de tenedores” y la mayoría de ellos son los mismos infractores. Se constató además que los animales entregados no fueron marcados e inventariados por parte de las corporaciones y que no se hace seguimiento a los tenedores o custodios, ni se les formulan recomendaciones técnicas.
- La Procuraduría requirió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que reajuste los requerimientos mínimos para los CAV y hogares de paso, así como los formatos de registro que contengan la codificación del Código Único Nacional de Ingreso y el acta única para el control al tráfico ilegal de flora y fauna.
- Con respecto al Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) y el Portal de Información sobre Fauna Silvestre (PIFS), el 32% y 89% de las autoridades ambientales respectivamente, han dejado de alimentar tales portales, bien, por falta de gestión ante el Ministerio o por falta de diligencia del Ministerio de Ambiente para entregar a tiempo la numeración de las diferentes actas y códigos de control.
- Solo el 28% de las autoridades ambientales cuenta con presupuesto para la adquisición de elementos para marcaje y seguimiento.
- Solo el 46% cuenta con Presupuesto para el manejo de la fauna y flora y administración del hogar de paso y/o CAV.
- Solo el 41% cuenta con presupuesto para el proceso de reubicación de fauna fuera del CAV.
- Solo 38% cuenta con presupuesto para mantenimiento de las diferentes áreas y rutas de acceso.
- Solo el 35% cuenta con presupuesto para la realización de análisis clínico.

Respecto al Boletín 1267 de 2012, es preciso aclarar que el mismo fue expedido por la Procuraduría General de la Nación con fundamento en los resultados obtenidos con el informe Manejo Post Decomiso de Fauna y Flora Silvestre de 2011 y que si bien data de varios años los problemas parecen

continuar acorde con información suministrada por las mismas autoridades ambientales, puesto que se evidencia un déficit para lograr una atención eficiente de la fauna, sumado a las alarmantes cifras de pérdida de biodiversidad.

2.5 Reglamentación aeronáutica para fauna silvestre

De acuerdo con la información suministrada por la Aeronáutica Civil mediante comunicación 1061.087-2021026173 del 5 de agosto de 2021, frente a la pregunta de la existencia de normativa específica vigente que regule el transporte de fauna silvestre en el territorio nacional, la entidad responde lo siguiente:

(...) En la normativa aeronáutica colombiana no existen disposiciones específicamente direccionadas al transporte aéreo de fauna silvestre rescatada o decomisada, que requiera ser trasladada a diferentes zonas del país. Existen sí, disposiciones genéricamente aplicables al transporte de animales por vía aérea, independientemente de que se trate o no de fauna silvestre. Dichas disposiciones están contenidas en el numeral 3.10.3.11 de la Norma RAC 3 “Actividades Aéreas Civiles” de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

En relación con la fauna silvestre, se indica que la reglamentación aeronáutica, sin referirse expresamente a ella, prohíbe el transporte ya sea en cabina de pasajeros o en bodega de carga o equipaje, de animales que sean de especies protegidas, en vías de extinción y/o cuyo transporte o tenencia esté prohibido, condiciones estas que, muy probablemente podrían presentarse respecto de los animales constitutivos de fauna silvestre. Estos animales, según dicha reglamentación, solamente pueden ser transportados, cuando dicho transporte sea solicitado o autorizado por una autoridad competente sobre la materia. (Ver. Numeral 3.10.3.11, literal (a) (24)).

Cabe agregar, que si se tratase de animales infectados, estos según la norma RAC 170 “Transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea” son considerados mercancía peligrosa y en tales condiciones su transporte por vía aérea estaría prohibido, salvo una dispensa.

En cuanto al tipo de normas, las que han sido citadas forman parte de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), adoptados mediante resoluciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 1782 del Código de Comercio, el artículo 47 de la Ley 105 de 1993, el artículo 68 de la Ley 336 de 1996 y los artículos 5º y 9º del Decreto 260 de 2004, modificado por el Decreto 823 de 2017.

El objeto de tales disposiciones es el de facilitar el transporte de ciertos animales por vía aérea pero evitando en la cabina de pasajeros la presencia de aquellos que puedan ser agresivos o peligros, tales como serpientes venenosas, grandes felinos o en general cualquier animal que potencialmente pueda agredir y/o causar lesiones o la muerte a pasajeros o tripulantes, o que perturben la tranquilidad durante el vuelo, así como también evitar que obstruyan una eventual evacuación de emergencia o el rápido acceso a los equipos requeridos para atenderla. (extintores de incendio, botes salvavidas, botiquín de primeros auxilios, etc...)

Así mismo, se busca evitar que dichos animales causen daños a la aeronave o sus equipos, como es el caso de los roedores, que en evento de escapar resulta prácticamente imposible encontrarlos, pero sí pueden roer cables u otros materiales, inutilizando equipos de la reglamentario”.

aeronave esenciales para el vuelo seguro; y en general evitar que su transporte constituya un riesgo para la seguridad operacional, afectaciones a la salubridad, o incomodidades para los ocupantes de las aeronaves.” (Subrayado fuera de texto original).

Llama la atención que en general las normativas existentes para el transporte de fauna parecieran no incorporar el concepto referente a los animales como seres sintientes. La Ley 1774 de 2016 modificó el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, en el sentido de señalar a los animales como seres sintientes no como cosas, quienes recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos. Afirmar que las condiciones de ‘cosas’ y ‘ser sintiente’ son compatibles, es llevar la cuestión al absurdo. Decir que hay cosas que sienten es pretender validar una suerte de híbrido o de condición fronteriza que contradice el sentido común y toda evidencia. “No parece razonable abogar por el trato respetuoso a una ‘cosa’ o derivar de la cosidad de algo la existencia de intereses”⁷.

En efecto, “la clasificación legal de los animales como ‘seres sintientes’ es la más fundamentada, autónoma, garantista y consistente de cara al mandato constitucional de protección a los animales que va tomando forma en el derecho cambiante. Negarles esta categoría y, en cambio, reafirmarlos en la de ‘cosas’, debilitaría profundamente, en su cimiento, la protección debida a los animales y, probablemente, la reduciría a los alcances de la racionalidad ambiental y humanitarista que, pese a su carácter innovador en el derecho, priorizan una mirada instrumental sobre los animales. Además, mantenerlos en el ámbito de los ‘bienes’ sería retroceder nuevamente a un derecho antropocéntrico, especista y cerrado a establecer un nuevo pacto social para expandir su campo de consideración moral a otros individuos, de conformidad con nuevas sensibilidades y visiones sobre la subjetividad”⁸.

“Por su parte, la Ley 84 de 1989, por la cual se promulgó el Estatuto Nacional de Protección Animal, se limitó a prescribir que “...La expresión “animal” utilizada genéricamente en este Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes, y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio donde se encuentren o vivan en libertad o en cautividad.”, sin efectuar ninguna definición respecto de aquellos, al punto que la ley remite al libro segundo, Título IV del Código Civil y al Código Nacional de Recursos Naturales y sus decretos reglamentarios. Esta disposición objeta la relación abusiva o cruel del hombre con la naturaleza y llama la atención de todos a partir del siguiente epígrafe: “los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre” (art. 1º); enseguida, dentro de sus objetivos, la misma insiste en rechazar el dolor y sufrimiento animal, plantea la promoción de su salud, bienestar, respeto y cuidado, y propone desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre. Como tal, la ley impone un conjunto de obligaciones específicas para lograr su cometido, todas ellas enmarcadas en el compromiso de evitar causar daño o lesión a cualquier especie (art. 4º), y enlista el conjunto de actos que considera perjudiciales y

cruces aplicables, en su gran mayoría, a las maniobras de cacería reguladas por el CRNR y su decreto reglamentario”⁹.

Con la Constitución Política de 1991 se expide la Ley 99 de 1993 en la cual se incluye la protección de la biodiversidad dentro de sus principios generales (art. 1º num. 2), y se “define cada uno de los ingredientes del Sistema Nacional Ambiental y, entre otros, articula y sistematiza en un solo cuerpo normativo el conjunto de castigos vigentes en la actualidad, aplicables a las infracciones de las “normas de protección ambiental”, por parte del Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales (arts. 83 y 84). De éstos -la Sala destaca- se cuenta como sanción y medida preventiva el decomiso definitivo o preventivo “de individuos o especímenes de fauna y flora o de productos e implementos utilizados para cometer la infracción” (art. 85, num. 1, lit “e” y num. 2, lit. “b”).”¹⁰

Por otro lado en la Decisión 391 de 1996 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se formularon disposiciones para la protección de los recursos genéticos, haciendo énfasis en la conservación de la diversidad biológica (art. 2º lit. “c”) y estableciendo condiciones mínimas para permitir el acceso a los mismos.

“Finalmente, la Ley 611 de 2000 por la cual se introdujo la modificación de algunas de las disposiciones del CRNR y, el Decreto 1608 de 1978 y la Ley 84 de 1989 por el cual se planteó el aprovechamiento comercial de las especies silvestres, regularon la práctica de zocriaderos (arts. 9 ss), los cuales se convierten en el medio legítimo a través del cual las personas pueden aprovechar y acceder sosteniblemente a la diversidad faunística, siempre bajo la dirección y autorización de las autoridades ambientales”. La jurisprudencia a su vez se dirige a superar el concepto privatista de “bien” otorgado a los animales para definirlos como “criaturas esencialmente sintientes, capaces de experimentar dolor, manifestar emociones ... e incluso desarrollar patrones sociales, que se alejan de ser objetos materiales de los derechos del hombre”¹¹.

2.6 Animales como seres sintientes

Sentencias emitidas durante los últimos quince años por jueces de al menos diez países de la región latinoamericana y leyes de protección y bienestar animal sancionadas y reformadas en quince de ellos durante las dos últimas décadas, sugieren el comienzo de una transformación del derecho con respecto a la consideración moral de los animales y su tratamiento jurídico (Padilla, A., 2018¹²).

Toda esta transformación que, a la luz de cambios sociales y culturales y una íntima interacción del animal humano con la naturaleza, ha desarrollado nuevas teorías acerca de diversas formas de ver y tratar a los animales. Tales cambios provienen principalmente de nuevas representaciones acerca de qué (o quién) es un animal. Una abundante literatura científica (Bekoff, 2000; Frans de Wall, 2016;

⁷ Andrea Padilla Villarraga (2018). Los animales al derecho. Nuevas concepciones jurídicas sobre los animales en América Latina: de la cosa al ser sintiente. Universidad de los Andes, tesis de doctorado. Bogotá, diciembre 3 de 2018. Pág. 134

⁸ Op. Cit. Pág. 135

⁹ Sentencia C439-2011

¹⁰ Sentencia 760 de 2007

¹¹ Sentencia C-439 de 2011

¹² Ibid.

Griffin, 2001; Petrus y Wild, 2013; Safina, 2017; Wynne, 2001, etc. (citado en Padilla, A., 2018¹³) viene demostrando la existencia de diversas y complejas capacidades cognitivas, sociales, comunicacionales, morales y emocionales en los animales, de las cuales se destaca la de la *sintiencia*. Padilla A., explica que el encuadre más temprano y ortodoxo de la cuestión animal que han hecho los jueces en Latinoamérica se ajusta al marco del discurso constitucional del derecho ambiental. Por lo tanto, la racionalidad que ha orientado la interpretación y decisión judicial en favor de la *fauna* en esta primera posición de la matriz ambiental es la de un derecho que piensa y opera en clave de especies, densidades poblacionales, disponibilidad de recursos y gestión de acervos fáunicos. Ello se debe a que los animales, o mejor las especies, son considerados exclusivamente desde el punto de vista de la función que cumplen dentro de los ecosistemas, a efectos de su aprovechamiento en beneficio de los seres humanos. En otras palabras, son considerados como meros bienes a preservar, lo que determina su valoración jurídica instrumental. Así pues, no solo prevalece la visión antropocéntrica del ambiente, sino que se restringe su alcance y desarrollo por la aparente angostura de los derechos ambientales.

Por ejemplo, un caso documentado por Padilla A. 2018, menciona que le fueron solicitados a un juez proteger los derechos colectivos a la seguridad, la salubridad, el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales que estaban siendo vulnerados por la Fundación Instituto de Inmunología de Colombia en sus actividades de captura y experimentación en primates (tráfico ilegal de especies, malas prácticas de liberación de animales posterior a su uso, maltrato a los animales en cautiverio, inexistencia de un zoonólogo y de un comité de ética, etc.). El juez protegió los derechos colectivos de los animales silvestres, concretamente los de los primates de la especie *Aotus vociferans*, declarando nula la resolución que le autorizaba a la Fundación a desarrollar tales actividades en el Trapecio Amazónico colombiano. El juez precisó que esta afectación al interés colectivo ambiental se concretaba en la vulneración del bienestar de los animales y que estos son seres capaces de sufrir y dotados de capacidades, lo que exige superar la visión que los considera como meros recursos a disposición de los seres humanos y, evidentemente, adoptar medidas que los protejan de tratos crueles, desafortunadamente dicha providencia fue objeto de una tutela por temas netamente procesales que logro restarle vigencia a la decisión pero el fondo en materia de importancia de la protección a los individuos se mantiene sobre todo en el concepto.

Este concepto de *sintiencia* se hace fundamental en el presente proyecto de ley, debido a que se le otorga al animal un valor superlativo en las formas de manejo y gestión de su integridad, salud y bienestar, en particular, en lo relacionado al transporte de estos en los casos en que llegasen a necesitar traslados urgentes de una ciudad a otra. La ausencia de legislación que regule su mecanismo y características de transporte hace que, en muchos casos urgentes, deban ser transportados en condiciones deplorables donde mueren si haber llegado a un centro de atención, o en el peor de los casos, son rechazados por las aerolíneas encontrándose con el mismo final. Este concepto de *sintiencia* hace que la regulación no solo sea una necesidad apremiante, sino que debe ser en condiciones idóneas donde no se genere ninguna clase de sufrimiento o padecimiento al animal, por ello, no podrá dársele un tratamiento en bodega como si fuese un objeto inerte, sino se deberá respetar sus capacidades de *sintiencia* e importancia para la biodiversidad del territorio nacional.

¹³ Ibid.

3. Marco legal para el transporte de fauna

Normas internacionales

Regulación Iata (Asociación Internacional De Transporte Aéreo). Requisitos Aplicables A Los Contenedores Utilizados Para Transportar Animales De Compañía, Ganado Y Ciervos O Antilopes De Granja

Es una norma internacional que hace referencia al diseño de los contenedores que transportan los animales de compañía, ganado y ciervos o antilopes de granja. En los Artículos III, IV y VII de la Convención se exige que las Autoridades Administrativas del Estado de exportación hayan verificado que todo espécimen vivo sea acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato. En el Artículo VIII se dispone que las Partes velen por que se cumplan, con un mínimo de demora, las formalidades requeridas para el comercio de especímenes vivos y por qué, durante cualquier periodo de tránsito, permanencia o despacho, sean cuidados adecuadamente con el fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato. Se pueden consultar disposiciones detalladas sobre el transporte de animales y plantas vivos en: Reglamentación para el Transporte de Animales Vivos de la IATA (LAR), Reglamentación para el Transporte de Mercancías Perecederas de la IATA (PCR) y las Directrices de la CITES para el transporte no aéreo de animales y plantas vivos (CoP16), basadas en la LAR y la PCR.¹⁴

Asimismo, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) y la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) firmaron un Memorando de Entendimiento (MOU), con el fin de cooperar en la reducción del comercio ilegal de vida silvestre y sus productos, además de garantizar la seguridad y el transporte seguro y legal de la vida silvestre. A través de este MOU, IATA y CITES tendrán un marco formal para la cooperación en curso sobre la aplicación de las normas y mejores prácticas tales como el Reglamento de la IATA sobre animales vivos, los percederos Reglamento de Carga IATA, y las directrices para el transporte no aéreo de Live CITES Animales y plantas silvestres.¹⁵

Normas Nacionales

Numeral 3.10.3.11. de la norma RAC 3 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia. Lo contenido en el numeral describe lo siguiente:

“3.10.3.11. Transporte de animales o mascotas. No se podrá llevar en la cabina de pasajeros de una aeronave, animales o mascotas que puedan provocar riesgos para la seguridad aérea o para la salubridad, ni molestias para las demás personas a bordo.

a) Tratándose de perros y gatos domésticos que sean tenidos como mascota o animal de compañía, que no representen ningún riesgo o molestia, estos podrán transportarse en la

¹⁴ <https://cites.org/esp/disc/what.php>

¹⁵ <http://t21.com.mx/aereo/2015/06/09/iata-cites-buscan-reducir-comercio-ilegal-vida-silvestre>

cabina de pasajeros, previa autorización del transportador con sujeción a las siguientes condiciones:

- 1) Los animales deben ser de tamaño pequeño.
- 2) No se admitirá el transporte de animales agresivos o peligrosos, o cuyo transporte, tenencia o comercialización esté prohibido.
- 3) La edad mínima del animal a transportar será de ocho (8) semanas. Animales menores de esta edad, no deben viajar en avión.
- 4) El interesado deberá informar al transportador aéreo, con una antelación no inferior a cuarenta y ocho (48) horas a la salida del vuelo, sobre su intención de viajar llevando consigo un animal en cabina de pasajeros, con el fin de que el transportador tenga tiempo suficiente para hacer los arreglos pertinentes y asegurar la disponibilidad de cupo en el avión. Este tiempo podrá reducirse a veinticuatro (24) horas, pero en todos los casos, el transporte del animal estará sujeto a disponibilidad de cupo, conforme a lo previsto en el numeral quince (15) siguiente.
- 5) Antes del transporte, el pasajero interesado deberá dar cumplimiento, en relación con el animal, a todos los requerimientos en materia de salubridad e higiene formulados por las autoridades competentes en el aeropuerto de origen, de conformidad con las normas aplicables, lo cual deberá ser acreditado al transportador presentando: i) Para vuelos nacionales, carnet o certificado de vacunación, suscrito por un veterinario con indicación de su número de matrícula profesional. ii) Para vuelos internacionales, carnet o certificado de vacunación, certificado de salud del animal expedido y firmado por un veterinario, con indicación de su número de matrícula profesional, e inspección del animal por parte de la autoridad competente en el aeropuerto de origen. iii) El pasajero interesado deberá cerciorarse que el animal cumpla, no solo con los requisitos para la salida en el aeropuerto de origen en Colombia, sino con los que puedan ser exigibles para la admisión o tránsito del animal en el país y aeropuerto de destino, escala o conexión; así como los exigibles en Colombia, para la admisión de los que llegan del exterior.
- 6) El animal deberá viajar en una jaula, guacal o contenedor flexible o maleable adecuado de que disponga el pasajero; o en su defecto, en uno previamente solicitado al transportador, si este último ofreciere ese servicio y tuviese disponibilidad del mismo. Tratándose de perros, dependiendo de su tamaño y raza, el transportador podrá exigir que estos utilicen bozal, de acuerdo con sus políticas al respecto, siempre y cuando sus características morfológicas lo permitan, sin dificultar su respiración.
- 7) El contenedor deberá ser de un tipo o modelo homologado, o en su defecto, ser apto para el transporte y permitir el cierre total del mismo, sin impedir la correcta respiración del animal.
- 8) El peso total en conjunto del animal y el guacal o contenedor en que se transporta, no será superior a 10 Kg.
- 9) Las dimensiones del guacal o contenedor no podrán ser superiores a 55 x 35 x 25 cm. Sin embargo, el transportador podrá admitir contenedores que excedan ligeramente alguna de esas dimensiones, siempre y cuando, no se constituya en un obstáculo para una eventual evacuación de emergencia y el límite de peso indicado en el literal anterior, se mantenga. En todo caso, la forma y dimensiones del contenedor serán tales, que este quepa y pueda ser alojado holgadamente debajo de una silla de pasajero en la correspondiente aeronave; lo

cual implica que, en ciertos casos, tales dimensiones también puedan ser inferiores, dependiendo del tipo y configuración de la aeronave o las características de las sillas con que esté dotada.

- 10) El pasajero a cargo de la mascota, será responsable de las precauciones y medidas necesarias para la conservación de las condiciones mínimas de higiene y sanidad por parte de la mascota.
- 11) El pasajero deberá ubicar el contenedor debajo del asiento inmediatamente delante del suyo, evitando causar molestias a quien ocupe dicho asiento, o debajo del asiento que él ocupa, evitando en este caso molestias al pasajero que se encuentre detrás de él.
- 12) El contenedor no podrá ubicarse de ningún modo que pueda obstruir una salida de emergencia o el acceso a ella, como tampoco en un pasillo u otro lugar que impida la fácil movilización de los pasajeros o tripulantes.
- 13) El pasajero deberá abstenerse de abrir el contenedor durante el vuelo, a menos que siendo indispensable, cuente con autorización del transportador.
- 14) Un pasajero solo podrá llevar un contenedor con un animal en un mismo vuelo.
- 15) No se podrá transportar en un mismo vuelo y/o aeronave, más de cuatro (4) contenedores con animales en la cabina de pasajeros, cuando esta tenga una capacidad igual o inferior a cien sillas (100) sillas, ni más de seis (6) cuando tenga capacidad superior a la indicada. Excepcionalmente, se podrá disminuir la cantidad de contenedores, en atención a las limitaciones de peso y balance de la aeronave.
- 16) La presencia de animales a bordo de las aeronaves o en los aeropuertos, no debe constituir riesgos para la seguridad aérea o para la salubridad, ni un obstáculo para una eventual evacuación de emergencia.
- 17) El pasajero a cargo del animal deberá en todo momento atender las instrucciones y políticas que sobre el particular tenga o le imparta el transportador aéreo.
- 18) Si el animal asumiera una actitud agresiva o peligrosa durante su permanencia en el aeropuerto, o durante su embarque o transporte, deberá ser trasladado a la bodega de carga de la aeronave, en tanto sea posible. En todo caso, el transporte de cualquier animal agresivo aún efectuándose en bodega de carga, estará sujeto a la disponibilidad de condiciones para su transporte sin riesgos para las personas, para el vuelo y para el propio animal.
- 19) El transporte bajo las anteriores condiciones, únicamente será admisible respecto de vuelos nacionales o internacionales que no sean transoceánicos, a menos que el transportador aéreo lo autorice expresamente.
- 20) Los costos derivados de vacunas, carnets o certificaciones de salud del animal transportado; así como los derivados de la guarda o cuarentena del mismo, serán a cargo del pasajero interesado en su transporte.
- 21) Los costos o tarifas que el transportador establezca por el transporte de animales, así como las condiciones de dicho transporte, deberán ser informados por él a los usuarios a través de su página web y de los canales de ventas que disponga.
- 22) Los animales de que trata este Reglamento, deberán permanecer, con collar, correa y bozal (salvo que sus características morfológicas dificulten su respiración, impidiendo el uso de este último) durante todo el tiempo en que se encuentren fuera de su contenedor en un aeropuerto.

<p>23) Los animales que no cumplan con las anteriores condiciones, deberán viajar en las bodegas de carga, con sujeción a la disponibilidad de espacio y a la observancia de las condiciones de seguridad previstas en el numeral dieciocho (18) precedente.</p> <p>24) Si de acuerdo con sus políticas y protocolos internos, un transportador aéreo decidiera admitir otro tipo de animales (diferentes de perros y gatos) en la cabina de pasajeros, tales como aves ornamentales; se deberá dar cumplimiento a las disposiciones de este Reglamento y tener en cuenta que no se trate de roedores, especies protegidas o en vía de extinción o cuyo transporte y/o tenencia estén prohibidos; todo lo cual deberá ser demostrado por el pasajero interesado. Esta consideración también deberá tenerse en cuenta para el transporte de animales en las bodegas de carga y equipaje de cualquier aeronave, a menos que el transporte sea solicitado o autorizado por una autoridad competente sobre la materia.</p> <p>(b) En el caso de perros lazarillos de personas invidentes o con alguna limitación visual, o animales guía entrenados y capaces de realizar ciertos trabajos requeridos, o que proporcionen soporte emocional a personas cuya limitación esté relacionada con la salud mental, estos se podrán transportar en la cabina de pasajeros, en el entendido que no representen ningún riesgo o molestia, dando cumplimiento a los numerales (2), (3), (4), (5), (10), (14) (16), (17), (18) y (24) del literal anterior.</p> <p>1) Si la limitación de las personas aquí previstas no fuese evidente, deberá acreditarse con dictamen médico, psiquiátrico o psicológico según el caso.</p> <p>2) El animal podrá ubicarse en la aeronave de manera que pueda brindar al pasajero interesado que lo requiera, el soporte o ayuda al cual está destinado, previendo que no obstruya ninguna salida de emergencia o el acceso a los equipos de emergencia o supervivencia de la aeronave, ni constituya un impedimento para una eventual evacuación."</p> <p>Otra de las normas existentes en materia de transporte animal, son las emitidas por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) en documento con radicado No. ICA 20212003775 del 24 de agosto del 2021. A la luz de la respuesta enviada a esta institución a petición del Congreso, y bajo sus funciones institucionales y misionales como autoridad sanitaria del país, se han expedido tres resoluciones a través de las cuales se incluyen requisitos asociados al transporte de animales, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolución 97977 del 27 de mayo de 2021: "Por medio de la cual se establecen los requisitos para la certificación de establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne y se dictan otras disposiciones". El objeto de la norma es establecer los requisitos para la certificación de establecimientos exportadores de bovinos y bufalinos en pie y los destinados a sacrificio para la exportación de carne. • Resolución No.100164 del 07/07/2021: "Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para el ingreso y salida del país de perros y gatos como animales de compañía o con destino comercial y se dictan otras disposiciones". El objeto es la definición de los requisitos sanitarios para autorizar el ingreso y la salida del país de perros y gatos como animales de compañía o con destino comercial, en función de las condiciones sanitarias que exigen los servicios oficiales de los países de destino, así como el ICA para el ingreso de las mismas. • Resolución 6896 del 2016: "Por medio de la cual se establecen los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna-GSMI y se dictan otras disposiciones" y Resolución 	<p>93206 de 2021, "Por medio de la cual se establecen los requisitos para la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna-GSMI y se dictan otras disposiciones" en las cuales se establecen los requisitos generales para la movilización de las especies bovinos, bufalinos, equinos, asnales, mulares, porcinos, ovinos y caprinos se debe solicitar en cualquiera de los puntos de servicio habilitados por el ICA, la expedición de la Guía Sanitaria de Movilización Interna de Animales – GSMI, siendo este el único documento legal que actúa como un instrumento sanitario de control epidemiológico que se expide para un grupo de animales a movilizar, basado en las condiciones sanitarias de los animales existentes en el predio, en un momento y lugar específico con respecto a su destino.</p> <p>Por otro lado, el ICA tuvo participación dentro de la guía de transporte de mascotas que fue diseñada y desarrollada por la Superintendencia de Transporte, y lleva como nombre "ABC para el Transporte de Mascotas" y "10 acciones necesarias para viajar con mascotas". La participación del ICA se dio en todo lo relativo al transporte internacional de mascotas (perros y gatos) el cual tiene por objeto hacer el control que los animales que ingresen o salgan del país cumplan con los requisitos de admisibilidad y de inspección sanitaria. Se describe a continuación el numeral 6 del documento competencia del ICA:</p> <p>"6. Recomendaciones para el transporte internacional de animales o mascotas.</p> <p>El usuario deberá verificar que el animal cumpla con los requisitos para la admisión y salida de Colombia; y con los que puedan ser exigibles para la admisión o tránsito en el país de destino, escala o conexión.</p> <p>6.1. Ingreso</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Certificado sanitario. Expedido o avalado por la entidad sanitaria oficial del país de origen, con fecha no mayor a 10 días previos al ingreso a Colombia.</i> • <i>Certificado de vacunación. En donde conste la fecha de administración y vigencia de la vacuna. En el sitio de ingreso al país, los animales serán sometidos a revisión documental, inspección física y se les deberá expedir el Certificado de Inspección Sanitaria por parte del ICA.</i> <p>6.2. Salida</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Certificado de Inspección Sanitaria. Emitido por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA. Para obtenerlo deberá presentarse ante el ICA con un certificado sanitario expedido por un médico veterinario particular firmado con matrícula profesional, con fecha de expedición no mayor a 5 días previos al viaje del animal.</i> • <i>Certificado de vacunación. Debe cumplir con las exigencias del país de destino, y contar con la fecha de administración y vigencia de la vacuna."</i> <p>Ahora bien, en cuanto a directrices emitidas por las entidades competentes en materia de política pública, podemos hacer alusión a la "Guía para el Transporte de Animales y Mascotas", en la cual la</p>
<p>Superintendencia de Transporte, el Instituto Colombiano Agropecuario ICA y la Policía Nacional de Colombia, con el objetivo de contribuir a la movilización responsable y al cuidado de los animales, facilitó a los usuarios información donde pueden consultar los derechos y deberes a tener en cuenta al momento de llevar a cabo su desplazamiento en compañía de un animal y a las empresas identificar las pautas mínimas requeridas para el transporte de estos.</p> <p>Según lo contenido en la respuesta entregada por la SuperTransporte para la elaboración del presente proyecto de ley (radicado número 20211000607081 del 27 de agosto de 2021), esta Guía parte desde el conocimiento y divulgación del derecho general que tienen los usuarios del servicio de transporte público, en el modo aéreo, terrestre y acuático, a transportar sus mascotas y animales de asistencia, haciendo especial énfasis en que deberán, en todo caso, ser tenidos y transportados en condiciones de salubridad, seguridad, comodidad y tranquilidad, para que no representen un riesgo para sí mismos, o para los demás pasajeros.</p> <p>Además, menciona la entidad que esta guía es una herramienta ideal para los usuarios, las empresas de transporte público y cualquier persona que desee conocer la información más relevante sobre el transporte de animales como cuáles pueden ser transportados; cuáles son los deberes y las recomendaciones que deben tener en cuenta los usuarios; cuáles son las autoridades y su competencia en la materia; y, cuáles son las obligaciones de las empresas de transporte público para que su transporte sea seguro y en óptimas condiciones. Sin embargo, aclara también la entidad que la única información contenida en la guía sobre los animales silvestres es la mención de la prohibición de ley en cuanto al acceso al servicio de transporte público de animales bravos o salvajes y animales domesticados y que a la fecha no se ha realizado actuación adicional relacionada con los animales silvestres por parte de esta Superintendencia.</p> <p>Finalmente, resaltamos en este capítulo de normas nacionales, lo manifestado por el Ministerio de Transporte en comunicación enviada al Congreso con radicado No. 20211080913361 del 6 de septiembre de 2021. Dicha solicitud se realizó con el fin de conocer de primera mano, el cuerpo normativo con el que cuenta el Ministerio para el manejo y transporte de fauna silvestre y doméstica en todo el territorio nacional. En respuesta a la pregunta de si existe normativa relacionada con el transporte de fauna silvestre, esta cartera ministerial aseguró que no está dentro de sus competencias la emisión de dicha regulación, haciendo traslado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Colombiano Agropecuario y la Aeronáutica Civil. Sin embargo, acto seguido a trasladar por competencia, el Ministerio hace un par de alusiones a la Ley 84 de 1989, artículos 27 y 28, los cuales establecen lo siguiente:</p> <p>"Artículo 27. El transporte o traslado de los animales, obliga a quien realiza a emplear procedimientos que no entrañen crueldad, malos tratos, fatiga extrema o carencia de descanso, bebida y alimento para los mismos.</p> <p>Artículo 28. Para el transporte de cuadrúpedos se emplearán vehículos que los protejan del sol o de la lluvia. Tratándose de animales más pequeños deberán ir en cajas o guacales que tengan suficiente ventilación y amplitud apropiada y su construcción será lo suficientemente sólida, como para resistir sin deformarse el peso de otras cajas u objetos que se le coloquen encima, debiendo estar protegidos contra el sol, la lluvia y el frío."</p>	<p>Por otro lado, el Ministerio informa todo lo relacionado a transporte de fauna doméstica, indicando que todo el transporte de animales domésticos se debe dar en cumplimiento de la Ley 796 de 2002, artículos 2, 49 y 50 y los artículos 27 y 28 de la Ley 84 de 1989.</p> <p>Jurisprudencia</p> <p>Sentencia C- 439 De 2011: Prohibición De Llevar Animales En Vehículos De Transporte Terrestre Público De Pasajeros En Determinadas Condiciones.</p> <p>NORMA DEMANDADA: "LEY 769 DE 2002</p> <p><i>"ARTÍCULO 87. DE LA PROHIBICIÓN DE LLEVAR ANIMALES Y OBJETOS MOLESTOS EN VEHÍCULOS PARA PASAJEROS. En los vehículos de servicio público de pasajeros no deben llevarse objetos que puedan atentar la integridad física de los usuarios; ni animales, salvo que se trate de perros lazarillos. El equipaje deberá transportarse en la bodega, baúl o parrilla."</i></p> <p><i>Según se indica en la demanda, al establecer el artículo 87° de la Ley 769 de 2002 que "en los vehículos de servicio público de pasajeros no deben llevarse...animales", el legislativo sobrepasó el mandato constitucional estatuido en el artículo 150 de la Constitución Política, excediendo sus facultades, al limitar derechos fundamentales de los particulares.</i></p> <p><i>A juicio de la actora, el que la norma acusada impida transportar animales en el servicio de transporte público como lo es, por ejemplo, el servicio de taxi genera una discriminación negativa; así, si una persona tiene la imperiosa necesidad de transportar a su mascota y carece de vehículo particular no tiene opción de moverlo, mientras que, quien cuente con vehículo privado, sí. La norma, a su juicio, es abiertamente discriminatoria, pues en este país, la gran mayoría de personas no cuentan con vehículo particular. En esos términos, si el dueño de la mascota toma las debidas medidas de seguridad y transporte, no existe razón fundada para crear condiciones de desigualdad en cuanto al libre acceso al servicio público de transporte de pasajeros. De esta forma, la medida restrictiva vulnera sin necesidad el derecho a la igualdad – artículo 13 Superior–.</i></p> <p><i>En efecto, "para efectos del sistema de transporte automotor mixto y transporte terrestre automotor individual de pasajeros, en los cuales no se pone en peligro la salubridad, seguridad y comodidad de los usuarios, siempre que se aseguren condiciones de seguridad, salubridad, razonabilidad y en los términos que al efecto se señalen en los respectivos reglamentos, los cuales en todo caso no podrán contener condiciones que impliquen obstáculos irrazonables o desproporcionados para la efectiva movilización de personas con sus mascotas."</i></p> <p>Por lo tanto, la Corte declaró exequible la expresión "ni animales" contenida en el artículo 87 de la Ley 769 de 2002 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</p>

y tranquilidad según las reglas aplicables. La decisión reseñada ya empieza a incorporar elementos de la normativa que tienen a los animales como seres sintientes.

ANEXO: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(P1), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

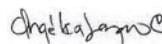
El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1992,

pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

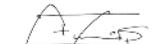
Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar en la gestión del transporte de fauna silvestre en Colombia. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector de transporte.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones comerciales, accionarias o económicas con operadores aéreos.

De los honorables congresistas,


Angélica Lozano Correa
 Senadora de la República


Guillermo García Realpe
 Senador de la República


Antonio Sanguino Páez
 Senador de la República

BIBLIOGRAFÍA

1. Andrea Padilla Villarraga (2018). Los animales al derecho. Nuevas concepciones jurídicas sobre los animales en América Latina: de la cosa al ser sintiente. Universidad de los Andes, tesis de doctorado. Bogotá, diciembre 3 de 2018.
2. Arango, S. E., & Carmona, J. E. (2011). *Reflexiones bioéticas acerca del tráfico ilegal de especies en Colombia*. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/rlb/v11n2/v11n2a11.pdf>
3. BLUA, 2017. Consultado en: <https://bluavoluntariado.org/blog/temas/conservacion-medioambiente/tráfico-de-animales/>
4. Cruz, D., & Gómez, J. R. (2009). *Aproximación al uso y tráfico de fauna silvestre en Puerto Carreño, Vichada, Colombia*.
5. Instituto Distrital de Protección Animal, 2019. Manejo De La Fauna Silvestre En Bogotá Artículo reflexivo. Junio 30 de 2019. Producto de investigación.
6. Nieves, E. (2019). *New York Times*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/03/espanol/america-latina/colombia-tráfico-de-animales.html>
7. Polanco, C. (2019). *el COLOMBIANO*. Obtenido de <https://www.elcolombiano.com/colombia/colombia-victima-de-las-millonarias-garras-del-tráfico-ilegal-de-animales-LH1143954>.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 01 de Octubre de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.226/21 Senado “**POR LA CUAL SE ESTABLECEN CONDICIONES Y REQUISITOS ESPECIALES PARA EL TRANSPORTE DE FAUNA SILVESTRE RESCATADA O DECOMISADA**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, GUILLERMO GARCÍA REALPE y ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 01 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 496 DE 2021 SENADO, 431 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 49912/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 496 de 2021 Senado, 431 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones.?

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "establecer mecanismos para incentivar el fomento y desarrollo de la apicultura y sus actividades complementarias."

1. Comentarios al registro y censo de apiarios, y acciones de fomento y desarrollo de la apicultura y la cría de abejas.

El artículo 5 de la iniciativa señala:

"Artículo 5°. Para efectos de fomentar y desarrollar la apicultura, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con sus entidades adscritas y vinculadas, con los Ministerios respectivos y con la participación de las asociaciones gremiales apícolas que integran la Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura -CPAA, deberá expedir en el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la política pública de fomento y desarrollo de la apicultura que podrá buscar, entre otros:

1. Desarrollar un sistema de registro de apiarios.
2. Realizar el censo apícola y establecer los mecanismos de actualización permanente.

(...)

4. Fomentar el incremento de la producción y el consumo de productos apícolas.

(...)

12. Incentivar a los entes territoriales para que asignen recursos propios de su presupuesto para el desarrollo y fomento de la actividad apícola en las diferentes zonas del país.

(...)"

Ahora bien y en concordancia con el numeral 12, la iniciativa parlamentaria en el artículo 15 establece:

"Artículo 15°. Las autoridades del orden nacional y territorial promoverán y apoyarán toda iniciativa de organización gremial de apicultores y podrán asignarle recursos para su desarrollo y fortalecimiento.

Parágrafo: La asignación de recursos por parte de las entidades territoriales para el desarrollo y fortalecimiento de la apicultura, y el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley, se hará con cargo al Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada entidad."

En ese sentido, y frente al numeral 1 del artículo 5 es importante tener en cuenta que el montaje del Registro de Apiarios referido en el articulado implicaría que la Nación incurra en erogaciones no contempladas en el Marco de Gasto del sector ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Al respecto, con el fin de estimar el costo fiscal de esta propuesta, se toman como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación del Sistema implicaría alrededor de \$13.700 millones¹, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. Asimismo, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2021 se han destinado alrededor de \$2.650 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Por su parte, respecto al numeral 2 del Artículo 5, el cual promueve la creación de un censo apícola, es preciso advertir que actualmente no se cuentan con los parámetros suficientes para establecer el costo de un censo de estas características y en la magnitud solicitada, toda vez que no hay especificaciones técnicas ni presupuestales del mismo.

Particularmente, frente al numeral 12 del artículo 5, es pertinente señalar que de acuerdo con el inciso 9 del artículo 356 constitucional "(...) No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas" por lo que resulta necesario que se determine la fuente de recursos para atender las obligaciones. En todo caso, esto podría implicar que la Nación tenga que incurrir en costos fiscales adicionales no contemplados para garantizar a las entidades territoriales descentralizadas los recursos necesarios para la atención de dichas obligaciones.

Adicionalmente, en relación al artículo 15, es pertinente señalar que la simple referencia al Marco Fiscal de Mediano Plazo no satisface la necesidad de que la asignación de competencias se encuentre aparejada a la creación de fuentes de financiación que permitan atender las obligaciones sin generar un desbordamiento de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales que devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la

Ley 617 de 2000², y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de reestructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999³.

Por tanto, se insiste en precisar una fuente de financiación con la cual se atenderán los gastos de funcionamiento asociados a las obligaciones impuestas a cargo de las entidades territoriales.

2. Comentarios a las acciones de apoyo y coordinación del sector apícola

El artículo 7 de la iniciativa plantea:

"Artículo 7°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en coordinación con las entidades territoriales, apoyarán a los gremios del sector en la realización de congresos, encuentros, campañas, ferias y eventos de tipo académico o comercial para difundir conocimientos apícolas e incentivar el consumo de los productos de las abejas."

Por su parte, el artículo 10 consagra:

"Artículo 10°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en concordancia con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Salud, desarrollará acciones coordinadas para:

1. Promover el acceso a instrumentos de fomento gubernamentales a empresas nacionales que realicen programas de conservación tanto de abejas como de flora apícola.
2. Fortalecer la red de laboratorios de referencia, reconocida por la autoridad competente, que realice análisis de laboratorio para residuos de PQUA y antibióticos en los productos de las abejas y en material biológico, así como la identificación de plagas y enfermedades que afectan a las abejas.
3. Impulsar la denominación de origen de los productos de la apicultura.
4. Fomentar la investigación e innovación en apiterapia y la comercialización de productos apícolas como nutracéuticos.
5. Promover la exportación de productos y subproductos apícolas. Reglamentar los requisitos de calidad de estos productos que se deben cumplir para la exportación y para las importaciones."

Asimismo, el artículo 11 dispone:

"Artículo 11°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará la protección ecosistémica de las abejas y demás insectos polinizadores."

Frente a los últimos tres artículos en mención, se observa la imposición de obligaciones adicionales a los diferentes Ministerios y entidades respectivas. Al respecto, según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998⁴, los Ministerios tienen como objetivos primordiales "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen", los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Además, todos los proyectos o programas de estas entidades se ejecutan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 de la Constitución Política, en

¹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1996, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

² Por la cual se establece un régimen que promueve y facilita la radicación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

³ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

el que se establece que "Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas afines a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley".

Teniendo en cuenta lo anterior, cada una de las entidades involucradas tendrá que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP):

"Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993".

En ese sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó:

"la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP)".

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

"Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretenden incluir en el proyecto de presupuesto". (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

En este orden de ideas, las medidas consagradas en los artículos anteriores podrían crear presiones de gasto a las entidades referidas en lo correspondiente a las obligaciones allí planteadas. Ahora bien, si lo que se pretende con la modificación propuesta es que se destinen partidas adicionales para este fin, es de advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Así mismo, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

Por otro lado, el numeral 2 del artículo 13 del proyecto de ley propone:

"Artículo 13°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término de un año, implementará programas tendientes a:

⁴ Proyecto de PGN denominado "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021.

(...)

2. *Desarrollar incentivos a los apicultores por el pago de servicios Ambientales*

(...)"

Al respecto, se advierte que, en caso tal que para el otorgamiento de estos incentivos se haga necesario incurrir en costos no contemplados en el presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, se generarían presiones de gasto futuras y, por tanto, habría afectaciones en las finanzas de la Nación. Igualmente, podría desbordar el ordenamiento legal y constitucional.

3. Comentarios a las prohibiciones y sanciones de los productos apícolas adulterados o falsos

El artículo 9 contempla las prohibiciones y sanciones a los productos apícolas adulterados o falsos, y se recomienda que dentro del mismo se establezca la competencia y el procedimiento para la imposición de esas sanciones.

En suma, es pertinente tener en cuenta que este tipo de iniciativas legislativas deben alinearse y cumplir con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones" votado como orgánico dentro del curso legislativo que surtió, el cual prevé como política de gobierno, la austeridad del gasto en relación con los gastos de funcionamiento de las entidades.

Finalmente, es necesario dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵, en virtud del cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, y en consideración a que este Ministerio ya se había pronunciado en los mismos términos respecto del contenido de la presente iniciativa mediante oficio 2-2020-062700 del 30 de noviembre de 2020, esta cartera se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto, al considerar que el articulado analizado afecta las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General
OAJDGP/DAF

LU-17562021
Elaboró: Sonia Lorena Ibañez Avila
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Con copia a: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

C O N T E N I D O

Gaceta número 1573 - miércoles 3 de noviembre de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 226 de 2021 Senado, por la cual se establecen condiciones y requisitos especiales para el transporte de fauna silvestre rescatada o decomisada..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para cuarto debate al Proyecto de ley número 496 de 2021 Senado, 431 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crean mecanismos para el fomento y el desarrollo de la apicultura en Colombia y se dictan otras disposiciones. 9