



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO II N°. 3169 DIRECTOR: NEIL JAVIER VANEGAS PALACIO JUNIO 11 DEL AÑO 2021

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 261 DE 2021 PRIMER DEBATE</u> “POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE POLICÍA EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANIMAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	5201
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 262 DE 2021 PRIMER DEBATE</u> “POR EL CUAL SE DESINCENTIVA LA DISTRIBUCIÓN, VENTA Y USO DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS POR PARTICULARES Y SE PROHÍBE SU ADQUISICIÓN Y USO EN LAS ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL”	5249
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 263 DE 2021 PRIMER DEBATE</u> “POR EL CUAL SE INTEGRA LA PROTECCIÓN ANIMAL A LOS PROYECTOS AMBIENTALES ESCOLARES (PRAES) DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS UBICADAS EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	5265
<u>PROYECTO DE ACUERDO N° 264 DE 2021 PRIMER DEBATE</u> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DEL PROGRAMA ‘MANILLAS SALVAVIDAS’ DIRIGIDO A PERSONAS MAYORES DIAGNOSTICADAS CON TRASTORNO NEUROCOGNITIVO MAYOR (DEMENCIA) EN EL DISTRITO CAPITAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	5284

PROYECTO DE ACUERDO No. 261 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE POLICÍA EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANIMAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de Acuerdo tiene por objeto dictar normas de policía en materia de protección animal, en ejercicio del poder subsidiario y residual de policía que está en cabeza del Concejo de Bogotá, según los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016. Lo anterior, con el propósito de contribuir a disminuir la tasa de maltrato animal en el Distrito Capital, a través de:

- medidas que contribuyan a aumentar la efectividad y eficacia de las autoridades encargadas de la protección y el bienestar de los animales que habitan en Bogotá;
- disposiciones tendientes a agilizar los procedimientos policivos que involucran de manera directa o indirecta a los animales, con la meta de garantizar su efectiva protección y bienestar;
- herramientas para fortalecer la gestión institucional del IDPYBA en materia de protección y bienestar animal.

2. ANTECEDENTES

El presente proyecto de Acuerdo, que se presenta por primera vez para trámite en el Concejo de Bogotá, fue **construido con la colaboración de expertos en materia de derecho de policía y con el apoyo de entidades distritales**. El articulado propuesto es producto de distintas mesas de trabajo en las que participaron principalmente el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA), la Secretaría Distrital de Ambiente y la Secretaría Distrital de Gobierno, así como la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

El objetivo de estas reuniones fue doble: (i) en primer lugar, garantizar que el proyecto respondiera a las necesidades actuales que se presentan en la ciudad en relación con la convivencia con animales; (ii) y, en segundo lugar, que la iniciativa sea jurídica y técnicamente sólida.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Maltrato animal en Bogotá

De acuerdo con la información suministrada por el IDPYBA, entre 2017 y 2020 (con corte a junio 30) se recibieron 8.368 peticiones ingresadas sobre maltrato animal. En algunas de ellas se realizaron visitas de verificación de condiciones de bienestar animal y se atendieron a los animales involucrados, como se discrimina a continuación:

Año	Nº peticiones ingresadas (SDQS, correo institucional, PQRS presencial)	Nº de visitas realizadas	Nº de animales atendidos
2017	422	109	425
2018	3.081	2.189	4.516
2019	2.874	1.948	4.273
2020	1.991	1.298	2.179
TOTAL	8.368	5.544	11.393

Fuente: oficio IDPYBA de respuesta a derecho de petición, julio 31 de 2020.

Para atender casos de maltrato, el IDPYBA indica que tiene establecido el proceso de “Protección ante la crueldad”, que a su vez contempla el procedimiento de “Atención de los casos de maltrato y/o crueldad animal”. A través de este procedimiento, los programas de “Escuadrón Anticrueldad” y de “Comando Granja” realizan visitas de verificación en las que se valora a los animales involucrados en casos de presunto maltrato. Una vez

se reciben los casos, dependiendo de la gravedad y del peligro para el animal, se realiza una clasificación por tipo de caso, cuyos tiempos de atención oscilan entre la inmediatez y los 15 a 30 días calendario.

Según el IDPYBA, todas las visitas que requieren los casos de maltrato animal son atendidas por el Escuadrón Anticrueldad. Este se encuentra conformado por un profesional especializado, dos profesionales en derecho, un técnico administrativo y once profesionales en medicina veterinaria. En dichas visitas se evalúan aspectos como la salud del animal, su nutrición y comportamiento, y las condiciones locativas en las que es mantenido. Como resultado de las visitas, se emite un concepto cuyo resultado puede ser *pendiente*, caso en el que debe programarse una nueva visita, *favorable* o *desfavorable*. Si el concepto emitido es desfavorable, se solicita la aprehensión material preventiva del animal a la autoridad policiva en aplicación de lo dispuesto en la Ley 1774 de 2016. Con este trámite, se inician las actuaciones jurídicas correspondientes para adelantar un proceso sancionatorio por maltrato, mientras que la custodia del animal queda a cargo del IDPYBA.

3.2. La necesidad de dictar disposiciones de policía especiales para asuntos que involucren animales

El Acuerdo 079 de 2003, que contiene el Código de Policía de Bogotá, fue expedido en vigencia del Decreto Ley 1355 de 1970, que contenía el antiguo Código Nacional de Policía. Este Código Nacional no contemplaba normas expresamente dirigidas a regular el poder subsidiario y residual de policía que le corresponde a las corporaciones de las entidades territoriales, lo que implicaba que era posible interpretar de forma amplia estas modalidades del poder de policía.

Por esta razón, el Acuerdo 079 de 2003 desarrolló una serie de comportamientos contrarios a la convivencia, adicionales a los previstos en el Código Nacional de Policía, e impuso una serie de medidas correctivas que no necesariamente estaban previstas en el Decreto Ley 1355 de 1970. En ese entonces, se consideraba que el poder subsidiario de policía que le corresponde al Concejo de Bogotá abarcaba la posibilidad de dictar normas de policía que regularan los derechos de las personas incluso de una manera más amplia y estricta de lo que preveía el Código Nacional de Policía.

Sin embargo, a lo largo de los años, la Corte Constitucional desarrolló en detalle la naturaleza estricta y restringida del poder subsidiario y residual de policía, y estas consideraciones fueron recogidas posteriormente en los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016. En dichos artículos se previó que las entidades territoriales, en ejercicio del poder subsidiario y residual, no pueden:

- (i) establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador;
- (ii) establecer medios o medidas correctivas diferentes a los previstos por el legislador;
- (iii) exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.

Al elevar estas restricciones del poder subsidiario y residual a nivel de ley, las mismas adquirieron la fuerza vinculante que le es propia a este tipo de normas y modificaron sustancialmente la forma en que se debe interpretar y aplicar el derecho policivo a nivel territorial. Sin embargo, a pesar de que estas normas fueron emitidas hace ya más de cuatro años, el Código de Policía de Bogotá ha sido modificado sólo de manera parcial por el Acuerdo 735 de 2019 (que derogó casi todo el Libro Tercero, que contenía normas de naturaleza procesal).

Además, el Código de Policía de Bogotá vigente no incluye ninguna consideración sobre la protección y el bienestar que merecen los animales en tanto seres sintientes, reconocidos como tales en la Ley 1774 de 2016. Tampoco incluye herramientas de derecho de policía para garantizarles a los animales las cinco libertades de bienestar animal, consagradas en el artículo 3 de la misma ley.

Por estas razones, es necesario dictar normas en materia policiva enfocadas hacia la protección y bienestar animal en Bogotá. Para ello, este proyecto de Acuerdo propone un enfoque que reconozca la noción de poder subsidiario y residual de policía que está presente en los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016, y que se centre en la garantía de la protección y el bienestar de los animales.

3.3. La necesidad de agilizar y clarificar el procedimiento policivo en materia de animales

Por otra parte, uno de los grandes problemas que existen a la hora de hacer valer las normas sobre protección y bienestar animal contenidas en las leyes 84 de 1989, 1774 y 1801 de 2016, es que incluyen procedimientos distintos para casos análogos, lo que puede producir confusión sobre el proceso que se debe seguir cuando ocurre un caso de maltrato animal.

En principio, si se presenta una de las contravenciones de la Ley 84 de 1989, se debe seguir el procedimiento establecido en esta ley, y si se presenta uno de los comportamientos contrarios a la convivencia descritos en la Ley 1801 de 2016, se debe adelantar un procedimiento verbal inmediato o un procedimiento verbal abreviado.

Ahora bien, los asuntos policivos en los que se ven involucrados animales son particularmente delicados, pues versan sobre el bienestar de un ser sintiente, que a menudo requiere de atención, cuidado, alimentación, estabilización e hidratación inmediatas. Por esta razón, es importante que los procedimientos policivos en los que estén involucrados los animales sean ágiles y eficaces.

El presente proyecto de Acuerdo contiene una serie de normas dirigidas, precisamente, a clarificar y agilizar los procedimientos policivos en materia de protección animal. Por ejemplo, establece una serie de términos procesales que se deben cumplir cuando se ha aprehendido provisionalmente a un animal, en el marco de un proceso seguido bajo el amparo de la Ley 84 de 1989. Igualmente, señala que los procesos que se sigan bajo las reglas contenidas en la Ley 1801 de 2016 deben agotarse, siempre que sea posible, en una única audiencia celebrada en el lugar de los hechos.

De esta manera, este proyecto de Acuerdo desarrolla los principios legales de protección y bienestar animal que contiene la Ley 1774 de 2016, al tiempo que busca descongestionar las inspecciones de policía especializadas en protección y bienestar animal y, de esta forma, mejorar las condiciones de vida de los animales que habitan en el territorio del Distrito Capital.

3.4. La necesidad de asignarle nuevas funciones policivas al IDPYBA

El Decreto Extraordinario 546 de 2016 creó el IDPYBA como la entidad competente para la elaboración, ejecución, implementación, coordinación, vigilancia, evaluación y seguimiento de planes y proyectos encaminados a la protección y el bienestar de la fauna silvestre y doméstica que habita en el Distrito. En consecuencia, el artículo 5 del Decreto 546 consagra las funciones a cargo de esa entidad, dentro de las cuales vale la pena resaltar los siguientes numerales:

- 1) Implementar, desarrollar, coordinar, vigilar, evaluar y efectuar el seguimiento a la Política de Protección y Bienestar Animal, efectuar la coordinación intersectorial e interinstitucional, generar los espacios de participación ciudadana y emitir los conceptos técnicos que las autoridades requieran para estos efectos;
- 2) Administrar técnica y operativamente todos los equipamientos públicos creados y destinados a la protección y el bienestar animal en la ciudad;

- 3) Coordinar y promover con las Secretarías Distritales de Salud, Ambiente, Gobierno y Educación la realización de actividades relacionadas con el bienestar y la protección animal, en asocio con otras instituciones interesadas, para la celebración de la Semana Distrital de la Protección y Bienestar Animal;
- 4) Crear, fomentar, coordinar e implementar programas de capacitación y educación, con el ánimo de generar una cultura ciudadana, basada en la compasión, protección y cuidado hacia los animales;
- 7) Diseñar e implementar protocolos y procedimientos de atención para la captura, rescate, decomiso, conducción, recepción y confinamiento de animales, así como para su tenencia, en concordancia con lo establecido en la Política de Protección y Bienestar Animal y demás normativa vigente;
- 8) Realizar conjuntamente con las entidades competentes los operativos requeridos para la captura, el decomiso o el rescate de animales.

A pesar de que el IDPYBA fue concebido como la entidad encargada de conducir el diseño, la implementación y el seguimiento de los planes y proyectos orientados a la protección y el bienestar de los animales, las funciones asignadas no necesariamente reflejan la relevancia que la entidad debe tener en la gestión de las distintas problemáticas relacionadas con los animales que habitan el Distrito Capital. En efecto, sus funciones están orientadas principalmente a gestionar acciones a favor de la protección y bienestar animal, pero sin contar con herramientas que les permitan exigir, de forma autónoma e independiente, el cumplimiento de la normativa vigente en la materia o de los protocolos y demás instrumentos allí expedidos.

Este inconveniente se ha intentado superar en dos modificaciones efectuadas al Decreto Extraordinario 546 de 2016. La primera de ellas, a través de la expedición del Acuerdo 735 de 2019, que en su artículo 22 (modificatorio del artículo 5 del Decreto Extraordinario 546 de 2016) le asigna al IDPYBA el rol de autoridad administrativa especial de policía, en virtud del cual deberá conocer, dar trámite y decidir el recurso de apelación de las decisiones que profieran inspectores y corregidores distritales de policía, respecto de los siguientes comportamientos contrarios a la convivencia relacionados con animales:

- i) Los que afectan a los animales domésticos;
- ii) Los que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales;
- iii) Los que afectan la seguridad de las personas y la convivencia relacionados con la tenencia de perros de manejo especial;
- iv) Los que configuren actos dañinos y de crueldad contra los animales que no les causen la muerte, o que se trate de lesiones que menoscaben gravemente su salud o integridad física de conformidad con lo dispuesto por la Ley 84 de 1989.

Por su parte, la segunda modificación a las funciones del IDPYBA se dio mediante el Acuerdo 761 de 2020, que le asignó a la entidad la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre los establecimientos y prestadores de servicios que desarrollen actividades con o para animales, con el fin de garantizar su bienestar, protección y adecuada tenencia, excepto para los animales silvestres.

De este modo, el IDPYBA ahora tiene el carácter de autoridad de policía del Distrito, lo que le confiere una mayor capacidad de acción para requerir el cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección y bienestar animal. Asimismo, las funciones de inspección y vigilancia revisten al IDPYBA de la autoridad necesaria para poder adelantar, de forma autónoma, acciones tendientes a verificar las condiciones de los animales en todos los establecimientos y prestadores de servicios para garantizarles condiciones de protección, bienestar y adecuada tenencia.

Sin embargo, atendiendo a las disposiciones en materia de policía contenidas en el presente proyecto de acuerdo, se considera necesario hacer una modificación al numeral 13 del artículo 5 del Decreto Extraordinario 546 de 2016 para especificar cómo el IDPYBA deberá atender los asuntos que sean de su conocimiento, tanto en primera como en segunda instancia. Lo anterior, teniendo en cuenta que ahora los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal deberán ser parte de la planta de personal del IDPYBA y es necesario evitar cualquier vacío o imprecisión que les dificulte el ejercicio de esta función.

Finalmente, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 46A de la Ley 84 de 1989, se considera necesario asignar expresamente al IDPYBA la función de realizar la aprehensión material preventiva de los animales sobre los que se tenga conocimiento o indicio que puedan ser víctimas de conductas que constituyan maltrato animal, o que de cualquier manera vulneren su bienestar. Esto, por cuanto la norma señalada asigna esta tarea a la Policía Nacional y a las autoridades policivas competentes, que para el caso de Bogotá se trata del IDPYBA.

Complementariamente, se considera imperativo señalar explícitamente que es el IDPYBA el que adelantará el decomiso del animal en aplicación de lo establecido en el artículo 179 de la Ley 1801 de 2016, privando definitivamente al infractor de la tenencia o propiedad del animal cuando se ejecuten comportamientos contrarios a las normas de convivencia relacionadas con los animales, establecidas en dicha Ley.

Asimismo, en ejercicio de lo señalado en el artículo 119 de la Ley 1801 de 2016 (modificado por el artículo 2 de la Ley 2054 de 2020) debe especificarse que es el IDPYBA la entidad que deberá declarar en abandono el animal que se encuentre en el albergue municipal para fauna, centro de bienestar animal u hogar de paso público, que luego de 30 días calendario no haya sido reclamado por su propietario o tenedor, con el fin de poder definir la situación jurídica del animal y darlo en adopción o disponer de él de forma definitiva. Esta medida ayudaría a evitar largas “permanencias congeladas” del animal a manos del IDPYBA, con altos costos emocionales para el animal y económicos para la entidad.

De esta forma, al complementar las funciones con las que actualmente cuenta el IDPYBA con las policivas que se recogen en las disposiciones del presente proyecto de acuerdo, la entidad podrá coordinar y centralizar las acciones necesarias para ejercer de forma plena sus facultades como primera autoridad distrital encargada de garantizar la protección y el bienestar de todos los animales que residen en la ciudad.

3.5. La necesidad de aumentar los recursos asignados al IDPYBA

Como se ha visto hasta ahora, uno de los objetivos del presente proyecto de acuerdo es fortalecer el IDPYBA desde un punto de vista institucional, de modo que tenga capacidad técnica y jurídica robusta para garantizar la protección y el bienestar de los animales. Entre otras cosas, el proyecto propone:

- (i) trasladar a los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal al IDPYBA y aumentar su planta de personal de modo que se garantice su disponibilidad permanente;
- (ii) fortalecer el Grupo de Reacción Inmediata (Escuadrón Anticrueldad) del IDPYBA;
- (iii) aumentar y fomentar, según el criterio de los inspectores, la imposición de medidas correctivas tendientes a la protección de los animales, como la incautación, el decomiso y la participación en programas comunitarios o actividades pedagógicas;
- (iv) implementar una interpretación progresista y garantista de las normas, para que el maltrato animal sea efectivamente combatido.

En una ciudad como Bogotá, todo lo anterior plantea retos significativos. Según la Secretaría Distrital de Salud, se estima que en la ciudad puede haber cerca de 1.148.313 animales, de los cuales más de 115.000 viven en

las calles, sin la protección de los seres humanos¹. La enorme cantidad de habitantes no humanos de la ciudad se traduce en alarmantes cifras de maltrato: entre 2018 y 2020, los inspectores especializados en protección y bienestar animal de Bogotá recibieron 4.523 casos sobre presunto maltrato. Sin embargo, de ese total aún hay 1.486 procesos en trámite (el 32,8% de los casos). En 2020 –con corte al 31 de agosto–, los inspectores habían recibido 231 procesos por maltrato, de los cuales habían conocido sólo 97. Esto quiere decir que actualmente, los inspectores tienen una capacidad de respuesta aproximada de apenas el 41% de los casos que les llegan.

Para trasladar a los inspectores que actualmente se encuentran en la planta de la Secretaría Distrital de Gobierno, aumentar el número de inspectores y fortalecer el IDPYBA, se requiere un incremento de los recursos que la entidad tiene disponibles, así como el traslado de las partidas presupuestales que la señalada Secretaría tiene previstas para el pago de los inspectores que ejercen sus funciones en las instalaciones del IDPYBA. Por otro lado, es preciso aclarar, como lo hace el artículo 5 del proyecto, que los recursos provenientes de comportamientos que perjudiquen a los animales deben destinarse al IDPYBA, de conformidad con lo que establecen las normas vigentes, pues a la fecha, el IDPYBA no ha recibido ninguna suma por ese concepto².

Por último, dado que el IDPYBA desarrolla y promueve programas pedagógicos tendientes a combatir el maltrato animal, es necesario que parte de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset), que están destinados a financiar programas de cultura ciudadana, se dirijan al IDPYBA. Así el Distrito garantiza que los programas pedagógicos de protección animal que realice el IDPYBA cuenten con la financiación adecuada, proveniente del Fondo que la ley destinó para tal fin.

3.6. La necesidad de garantizar el acceso a información pública en materia de protección animal

En el presente proyecto de acuerdo se incluyen varias disposiciones sobre el acceso a la información ciudadana relacionada con los animales que están a cargo del Distrito:

- En el artículo 11 se establece que la decisión de aplicar la eutanasia a un animal que esté bajo la custodia del IDPYBA o de la Secretaría Distrital de Ambiente debe “estar publicada, junto con su justificación, en un medio electrónico de fácil acceso para la ciudadanía”;
- En el artículo 22 se establece que el IDPYBA y la Secretaría Distrital de Ambiente dispondrán, cada uno, “de un medio electrónico público y de fácil acceso a la ciudadanía, en el que informen del estado y avance de los animales que estén bajo su custodia”;
- En el artículo 41 se establece que el IDPYBA debe rendir un informe al Concejo de Bogotá sobre el ejercicio de sus funciones de policía.

En Colombia, el acceso a la información pública es un derecho fundamental, consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política y regulado, entre otras, en la Ley 1712 de 2014³. Como lo afirma la Organización de Estados Americanos (OEA), garantizar este derecho les permite a los ciudadanos ejercer otros derechos, pues “incrementa la capacidad de la gente para participar de manera informada y, por ende, demandar políticas económicas y sociales que sean más sensibles a sus prioridades y necesidades”⁴.

En asuntos que involucran la protección del ambiente y los animales, el acceso a la información pública tiene una connotación adicional, pues se trata de asuntos que potencialmente pueden afectar a un número plural de personas, que pueden producir conflictos sociales agudos o que pueden implicar riesgos para seres sintientes

¹ Secretaría Distrital de Salud, 2018.

² Derecho de petición del IDPYBA, radicado 2020ER0006300 del 22 de julio de 2020.

³ “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.”

⁴ Organización de Estados Americanos (OEA), *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*, disponible en: www.oas.org

constitucional y legalmente protegidos. Por eso, en estos casos, la responsabilidad de las autoridades públicas de facilitar el acceso a la información es mayor.

Además, es importante resaltar que Colombia firmó y está en proceso de ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y El Caribe, también llamado “Acuerdo de Escazú”. Dado que el pasado 5 de noviembre el senado mexicano ratificó este Acuerdo, el tratado entrará en vigor a los 90 días después de esa fecha. Este instrumento internacional contiene disposiciones para garantizar los llamados “derechos de acceso” en materia ambiental – acceso a la información, participación y acceso a la justicia– y para proteger a los defensores y defensoras del ambiente. En el artículo 6.1, el Acuerdo de Escazú establece:

“Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, **que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información** y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado” (resaltado añadido).

En nuestro sistema jurídico existen disposiciones similares en la Ley 1712 de 2014 y en el Decreto Ley 2811 de 1974. Inspirado en las anteriores normas, el proyecto de acuerdo busca aplicar el principio de acceso y divulgación de la información a los escenarios de protección animal en el Distrito Capital, especialmente en aquellos que son más sensibles y relevantes para la ciudadanía. Con esta información, la ciudadanía podrá hacer una veeduría más efectiva sobre las funciones que ejerce el Distrito en materia de protección animal y podrá participar en la toma de decisiones sobre la materia de modo informado.

3.7. Las disposiciones del proyecto de acuerdo

A continuación, se transcriben cada uno de los artículos del proyecto de Acuerdo, junto con una breve justificación de su necesidad:

ARTÍCULO	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1. OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto dictar normas de policía en materia de protección animal, en ejercicio del poder subsidiario y residual de policía que está en cabeza del Concejo de Bogotá, en virtud de los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016.</p>	<p>El artículo establece el objeto del Acuerdo y reproduce los artículos de la Ley 1801 de 2016 en virtud de los cuales el Concejo es competente para expedirlo.</p>
<p>Artículo 2. PRINCIPIOS. Para la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo se tendrán en cuenta los principios de los que tratan la Ley 1774 de 2016, la Ley 1801 de 2016 y demás leyes que las modifiquen o sustituyan.</p>	<p>Dado que el objeto de este Acuerdo es dictar normas de policía en materia de protección animal, se establece que sus disposiciones estarán regidas por los principios de la Ley 1774 de 2016 y la Ley 1801 de 2016.</p>

<p>Artículo 3. FAVORABILIDAD PRO ANIMAL. En la interpretación de las disposiciones del presente Acuerdo, las autoridades adoptarán aquella que sea más favorable al bienestar y protección del animal.</p>	<p>Se incluye un principio de interpretación según el cual las autoridades deben adoptar aquella que sea más favorable a la protección del animal. Esto garantiza un enfoque a favor de los individuos animales, desde luego, sin excluir otros principios y enfoques constitucionales, legales e infralegales.</p>
<p>Artículo 4. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. En ejercicio de su función de inspección y vigilancia, y en su condición de autoridad especial de policía, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal –IDPYBA– hará verificaciones frecuentes y regulares sobre establecimientos y prestadores de servicios que desarrollen actividades con o para animales, para garantizar su bienestar y adecuada tenencia, así como para exigir el cumplimiento de los protocolos y demás instrumentos expedidos para este fin.</p> <p>Parágrafo. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Distrital 109 de 2009, o la norma que lo modifique o sustituya, las acciones administrativas de control están a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente.</p>	<p>Este artículo establece que el IDPYBA debe ejercer sus funciones de inspección y vigilancia de forma periódica. Estas funciones le fueron asignadas en el artículo 117 del Acuerdo 761 de 2020, que contiene el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024.</p>
<p>Artículo 5. RECURSOS RECAUDADOS POR CONCEPTO DE MULTAS POR MALTRATO ANIMAL. Modifíquese el numeral 1.6 del artículo 6 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>“1.6 Los recursos provenientes de las sanciones resultantes de procesos por maltrato animal, conforme con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 46 de la Ley 84 de 1989, y las multas resultantes de los comportamientos contrarios a la convivencia previstos en los artículos 116, 124 y 134 de la Ley 1801 de 2016”.</p>	<p>El artículo busca aclarar el numeral 1.6 del artículo 6 del Decreto 546 de 2016, dado que la redacción original del numeral es redundante y opaca, pues establece que al IDPYBA se destinan “las sanciones (...) que sean destinadas al Instituto”.</p>

<p>Artículo 6. OTROS RECURSOS. Adiciónese el numeral 1.8 al artículo 6 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>“1.8 El 10% de los recursos destinados para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana que ingresen al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) o el fondo que haga sus veces, excluyendo para este cálculo los recursos a los que se refiere el numeral 1.6”.</p>	<p>Este artículo busca añadir el numeral 1.8 al artículo 6 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, con el objetivo de sustentar económicamente las diferentes tareas que se le asignan al IDPYBA y de fortalecer esta entidad.</p> <p>Dado que parte de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) están destinados a financiar programas de cultura ciudadana, el Distrito debe garantizar que los programas pedagógicos del IDPYBA dirigidos a proteger a los animales obtengan recursos de dicho fondo.</p>
<p>Artículo 7. INSPECCIONES DE POLICÍA ESPECIALIZADAS EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente Acuerdo, la Alcaldía Mayor trasladará a la planta del IDPYBA las inspecciones de policía especializadas en protección y bienestar animal existentes y creará nuevas inspecciones especializadas en esta materia, las cuales se encargarán de conocer:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los procesos por contravenciones contenidas en la Ley 84 de 1989 o la norma que la modifique o sustituya. 2. Los procesos por comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en los artículos 116, 124 y 134 de la Ley 1801 de 2016. 3. Los procesos por cualquier otro comportamiento contrario a la convivencia, contenido en la Ley 1801 de 2016, siempre que se presente en concurso con alguno de los comportamientos mencionados en los numerales anteriores. 4. La segunda instancia de los procesos verbales inmediatos que adelante el personal uniformado de la Policía Nacional, por comportamientos que afecten de manera directa o indirecta a los animales. <p>Parágrafo 1. La Administración Distrital garantizará la disponibilidad permanente de inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal para atender, en cualquier momento, los casos de maltrato animal que se presenten. El IDPYBA, en</p>	<p>El artículo tiene el objetivo de aclarar algunos aspectos relacionados con los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal para: (i) aclarar los asuntos que conocen; (ii) establecer que la Administración Distrital debe garantizar la disponibilidad permanente de estos funcionarios; (iii) establecer que deben contar con capacitaciones que se actualicen permanentemente; (iv) y mejorar la coordinación con el IDPYBA y la Secretaría de Ambiente.</p>

coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente, les brindará a los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal la capacitación requerida para el desempeño de sus funciones.

Parágrafo 2. La Administración Distrital capacitará de manera continua a los inspectores de policía especializados en protección y el bienestar animal en asuntos relacionados con el derecho de los animales, incluyendo aquellos aspectos que regulan el manejo de los animales silvestres.

Artículo 8. GRUPO DE REACCIÓN INMEDIATA. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Acuerdo el IDPYBA iniciará acciones de fortalecimiento del Grupo de Reacción Inmediata contra el Maltrato Animal –GRIMA–, que tendrá como función la atención prioritaria e inmediata de los casos que requieran respuesta urgente. Este grupo estará liderado por un inspector de policía especializado en protección y bienestar animal, quien adelantará los procedimientos policivos correspondientes.

Se establece que el IDPYBA debe iniciar acciones para fortalecer su Grupo de Reacción Inmediata, el cual será dirigido por un inspector especializado en protección y bienestar animal. Lo anterior, en concordancia con la meta 258 del Acuerdo 761 de 2020, Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024.

Artículo 9. AUTORIDAD SANITARIA. Para la implementación de las medidas sanitarias de las que tratan los artículos 576 y 591 de la Ley 9 de 1979, la Secretaría Distrital de Salud designará los funcionarios que correspondan, para que, en el marco de sus competencias y de manera permanente y coordinada con el IDPYBA, adelanten acciones de inspección, vigilancia y control en materia de zoonosis y demás asuntos sanitarios relacionados con animales.

Este artículo establece que la Secretaría Distrital de Salud designará funcionarios para trabajar coordinadamente con el IDPYBA en materia de zoonosis y asuntos relacionados con animales. Lo anterior con el objetivo de coordinar las funciones sanitarias de la Secretaría de Salud que están relacionadas con animales con el IDPYBA, de modo que haya una visión integral sobre esta materia.

Parágrafo. Los funcionarios designados por la Secretaría Distrital de Salud operarán de forma

<p>presencial y permanente en las instalaciones del IDPYBA.</p>	
<p>Artículo 10. COORDINACIÓN PARA LA PROTECCIÓN ANIMAL. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Acuerdo, el IDPYBA se articulará con las demás entidades distritales con competencias en la materia y con las alcaldías locales. En cumplimiento de lo anterior, el IDPYBA acompañará a la Secretaría Distrital de Ambiente a los operativos de control que involucren animales.</p>	<p>Se establece un mandato de coordinación para las entidades distritales, en concordancia con el artículo 113 del Acuerdo 761 de 2020, Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024.</p>
<p>Artículo 11. ANIMALES EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS. Cuando se presenten manifestaciones públicas o cualquier clase de escenario que implique la alteración del orden público, ninguna autoridad podrá llevar ni utilizar animales y deberá velar por retirar y proteger a los que se encuentren involucrados.</p>	<p>Con este artículo se pretende evitar que las autoridades involucren animales en el desarrollo de actividades en las que se presenten alteraciones al orden público, debido a los múltiples impactos negativos que tienen estos acontecimientos tanto en la salud física como emocional de los animales. Asimismo, busca que cuando haya presencia de animales en estas situaciones, las mismas autoridades puedan proteger a los que se vean o puedan verse afectados en tales hechos.</p>
<p>Artículo 12. EUTANASIA DE ANIMALES. La eutanasia de los animales que estén bajo la custodia del IDPYBA y de la Secretaría Distrital de Ambiente sólo podrá realizarse cuando se hayan agotado todos los medios disponibles para su recuperación física o emocional, y siempre que un médico veterinario o un etólogo determine que se presenta al menos una de las circunstancias descritas en el artículo 17 de la Ley 84 de 1989 o la norma que la modifique o sustituya.</p> <p>Esta decisión deberá contar con concepto técnico previo favorable del Comité de Bioética del IDPYBA o de la instancia que haga sus veces, salvo que las circunstancias exijan tomar</p>	<p>El objetivo de este artículo es garantizar que la eutanasia sea adecuadamente usada en las entidades del Distrito, que cuente con el suficiente sustento y deliberación técnica y que toda la información relacionada esté disponible al público.</p>

una decisión urgente e inmediata para evitar el sufrimiento innecesario del animal, de acuerdo con el protocolo que el IDPYBA expida para tal fin. La decisión de aplicar la eutanasia deberá estar publicada, junto con su justificación, en un medio electrónico de fácil acceso para la ciudadanía.

Parágrafo. En los casos de eutanasia de animales silvestres también aplicará lo dispuesto en el artículo 23 de la Resolución 2064 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la norma que la modifique o sustituya.

Artículo 13. ACTIVIDAD DE ALBERGUE DE ANIMALES. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, el IDPYBA reglamentará la actividad de albergue de animales en refugios, guarderías, hogares de paso y similares. En dicha reglamentación se determinará el número máximo de animales que se pueden albergar en un mismo espacio, según el área disponible, las especies y características de salud de los animales acogidos, las condiciones locativas, entre otros; así como las condiciones en las cuales estos deben ser mantenidos. Esta reglamentación deberá garantizar los principios de bienestar animal contenidos en el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya.

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en la reglamentación que se expida implicará la imposición de la correspondiente medida correctiva, de conformidad con lo dispuesto para el numeral 5 del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo. Las alcaldías locales, con el apoyo y la orientación técnica del IDPYBA, velarán por el cumplimiento de lo dispuesto en la reglamentación de la que trata el presente artículo.

El objetivo de este artículo es conminar a la Administración Distrital para que reglamente la actividad de albergue de animales, con criterios mínimos de bienestar animal, como el espacio disponible, las especies, las condiciones locativas, etc.

A pesar de que se trata de una actividad tan usual en el país, la actividad de albergue de animales no está regulada en la ley, ni en normas técnicas de la ciudad. Por lo tanto, es necesario suplir este déficit normativo y regular el albergue de animales para proteger a los animales.

Artículo 14. PROMOCIÓN ECONÓMICA DE ANIMALES EN VÍA PÚBLICA.

Queda prohibida la promoción económica de animales domésticos de cualquier especie en vía pública. La realización de este comportamiento implicará la imposición de la correspondiente medida correctiva, de conformidad con lo dispuesto para el numeral 2 del artículo 116 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya.

Cuando se demuestre la ocurrencia de este comportamiento contrario a la convivencia, se impondrá el decomiso de los animales involucrados como medida correctiva adicional, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 179 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo. Entiéndase por promoción económica toda forma de exhibición de los animales, con el fin de obtener un provecho económico.

El objetivo de este artículo es aclarar qué se entiende por “promoción de animales domésticos”, en los términos del numeral 2 del artículo 116 de la Ley 1801 de 2016, y reiterar la necesidad de decomisar a los animales involucrados en este comportamiento.

En Bogotá, se ha observado que existe una constante promoción económica de animales domésticos como llamas, curíes, ponis etc., no necesariamente con el objetivo de vender dichos animales, sino de explotarlos económicamente de otra forma –por ejemplo, ofreciendo fotos con ellos o haciendo concursos–. El objetivo de este artículo es que las autoridades protejan a todos los animales usados y afectados por estas actividades.

Artículo 15. ESTERILIZACIÓN DE PERROS DE MANEJO ESPECIAL.

Todo perro de manejo especial, clasificado como tal en la Ley 1801 de 2016, deberá ser esterilizado por su propietario, poseedor o tenedor. La esterilización del animal, sea hembra o macho, constará en el medio que determine el IDPYBA y en el respectivo carné de vacunación, que deberá portar consigo el propietario, poseedor o tenedor, siempre que el animal se encuentre en espacio público.

El incumplimiento de la presente disposición implicará la imposición de las medidas correctivas correspondientes, de conformidad con lo dispuesto para el numeral 5 del artículo 134 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya.

Los perros de manejo especial son objeto de constante discriminación y maltrato, en razón a su presunta peligrosidad. Esta condición hace que estén expuestos con mayor frecuencia al abandono y al maltrato físico y emocional, a que sean utilizados en actividades delictivas como instrumento de intimidación, y a que sean utilizados en peleas de perros, como parte del combate o como presa del entrenamiento de otros perros.

Por lo anterior, y en procura de desincentivar la reproducción de estos animales para así evitar que haya más víctimas de maltrato en razón a esta clasificación, el Acuerdo establece que para la ciudad de Bogotá será obligatoria la esterilización de los perros de manejo especial. Esta condición deberá ser verificable, tanto en el carné de vacunación, como en el medio que determine el IDPYBA. Así, las autoridades podrán comprobar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Lo anterior, so pena de la imposición de la medida correctiva correspondiente –en este caso, multa– por incurrir en el siguiente comportamiento relacionado con la tenencia de perros de manejo especial que afectan la seguridad de las personas y la convivencia: *“Incumplir la normatividad vigente de registro, **posesión**, compra, venta, traspaso, donación o cualquier cesión del derecho de propiedad sobre perros de manejo especial”*.

Artículo 16. REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA.

Todos los animales de compañía que residan en la ciudad, sean gatos o perros, deberán estar registrados en el “Sistema Distrital de Registro de Animales de Compañía” e identificados mediante placa de identificación o cualquier otro dispositivo visible. Para ello, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, el IDPYBA, con apoyo de las alcaldías locales, rediseñará y pondrá en marcha el actual sistema de registro de animales de compañía.

Los propietarios, poseedores o tenedores de animales de compañía deberán suministrar la

Uno de los principales obstáculos que se encuentran para diseñar políticas públicas enfocadas en la protección y bienestar animal es la falta de información sobre los animales que habitan la ciudad. Por eso se considera indispensable que sea obligatorio para todo propietario de animal de compañía efectuar el registro en un sistema administrado por una entidad de la Administración Distrital, de forma que permita contar con información confiable acerca de los animales con hogar o personas encargadas de su cuidado.

Actualmente existe un sistema de registro de animales de compañía a cargo del IDPYBA, que deberá ser rediseñado y puesto en marcha dentro

información requerida por el IDPYBA a través del “Sistema Distrital de Registro de Animales de Compañía”, portar el certificado de registro e identificar al animal de forma visible. Para el caso de los gatos y perros comunitarios, la información podrá ser suministrada por algún miembro de la comunidad que se encargue de su cuidado.

Parágrafo. Para los perros de manejo especial, las alcaldías locales llevarán un censo, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya, y lo actualizarán semestralmente.

Las alcaldías locales otorgarán el permiso del que trata el artículo 128 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya, y para tal efecto no podrán exigir más requisitos que los que prevé la normativa vigente. La póliza de responsabilidad civil extracontractual de la que trata el parágrafo del artículo 127 de la Ley 1801 de 2016 sólo será exigible una vez el Gobierno Nacional emita la reglamentación correspondiente.

de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, para que este consolide la información de todos los animales que habitan en la ciudad y de sus propietarios o responsables, y que pueda servir como fuente de información para el diseño de planes, programas y proyectos enfocados en la protección y bienestar de estos animales.

Adicionalmente, la falta de identificación es una de las principales causas de pérdida de animales de compañía, y de que estos no puedan volver a sus hogares al no poder ubicar a sus propietarios o cuidadores. Por tal razón, este Acuerdo busca también que todos los animales de compañía que residan en la ciudad cuenten con identificación, como una medida para prevenir la pérdida y el abandono, y facilitar la reubicación de los animales extraviados.

En el caso de perros de manejo especial, el parágrafo de este artículo pone en cabeza de las alcaldías locales el deber de realizar el censo y otorgar el permiso de tenencia de estos animales. En lo relacionado con la póliza de responsabilidad civil extracontractual, el artículo aclara que solo será exigible una vez este requisito sea reglamentado por el Gobierno Nacional conforme al mandato contenido en el parágrafo del artículo 127 de la Ley 1801 de 2016, dada la confusión que se ha generado entre los ciudadanos y algunas autoridades distritales dado el incumplimiento de este mandato por parte del Gobierno Nacional.

<p>Artículo 17. TENENCIA RESPONSABLE DE ANIMALES. La tenencia responsable de animales implica el cumplimiento de los cinco componentes del principio de bienestar animal contemplado en el literal b) del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya. Toda tenencia que desconozca uno o varios de estos componentes, con la consecuencia de menoscabar la salud o la integridad física o emocional del animal, se enmarca en lo establecido en el literal j) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989 y será sancionada de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.</p>	<p>Actualmente existe un vacío en la normativa vigente en materia de tenencia responsable, pues aunque es un término comúnmente utilizado en protección y bienestar animal, no hay una norma que aporte una definición aplicable. Por esto, el artículo planteado pretende ayudar a llenar ese vacío con elementos contenidos de la normativa vigente, al disponer que el cumplimiento de los componentes del principio de bienestar animal consagrado en la Ley 1774 de 2016 son los elementos indispensables para que se configure la tenencia responsable de un animal. De igual forma, el incumplimiento de uno o varios de esos componentes se considera como una conducta cruel para con los animales de las contenidas en el artículo 6 de la Ley 84 de 1989, por lo que deberá ser sancionada conforme a la normativa vigente.</p>
<p>Artículo 18. DAÑO EMOCIONAL. Todo acto intencional que le cause daño emocional a un animal, por desconocer el principio de protección al animal establecido en el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, se enmarca en lo señalado en el literal z) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989 o la norma que lo modifique o sustituya y será sancionado de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.</p> <p>Parágrafo: Se entiende por daño emocional la afectación transitoria o permanente en el estado mental y en la respuesta emocional de un animal, producida por eventos o situaciones que amenazaron o afectaron negativamente su calidad de vida. El animal que sufre daño emocional manifiesta apatía o mayor reacción a los estímulos, expresando ansiedad, miedo o agresividad.</p>	<p>En materia de daño o maltrato emocional hacia los animales actualmente existen dificultades de interpretación e implementación de las normas aplicables. Para ayudar a superar este obstáculo, el artículo busca aclarar que cualquier acto que intencionalmente produzca daño emocional en un animal, también se considera que desconoce los componentes del principio de protección al animal de la Ley 1774 de 2016, y que es una conducta cruel para con los animales de las contenidas en el artículo 6 de la Ley 84 de 1989, por lo que deberá ser sancionada conforme a la normativa vigente.</p>

<p>Artículo 19. ABANDONO DE ANIMALES. Dejar expósito o abandonar a su suerte a un animal doméstico o domesticado en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia es un comportamiento que se enmarca en el literal v) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989 y será sancionado de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.</p> <p>Cuando el animal abandonado no se encuentre en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia, el comportamiento se enmarca en el literal b) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989, y será sancionado de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.</p>	<p>El abandono de animales de compañía es una de las problemáticas más recurrentes en las ciudades, a pesar de estar consagrada como una conducta cruel para con los animales en el artículo 6 de la Ley 84 de 1989. Este comportamiento suele llevar a los animales a situaciones de peligro y muy frecuentemente a la muerte, previo sufrimiento, teniendo en cuenta que son animales que, al haber tenido un hogar, no se encuentran adaptados a la vida en la calle. Esta situación se ve dramáticamente empeorada cuando se trata de animales viejos, enfermos, o incapaces de procurarse la subsistencia por sí mismos.</p> <p>Este artículo busca ayudar a las autoridades de policía en la aplicación de lo dispuesto en la normativa vigente en materia de protección animal, al vincular estos comportamientos con conductas establecidas en el artículo 6 de la Ley 84 de 1989.</p>
<p>Artículo 20. GATOS Y PERROS COMUNITARIOS. En el caso de gatos y perros sin hogar, que se benefician de los cuidados de una comunidad humana, está permitida la ubicación de estructuras destinadas exclusivamente a su refugio en el espacio público, por parte de los miembros de la comunidad a cargo de su cuidado.</p> <p>Estas estructuras no podrán ubicarse en lugares de paso peatonal o vehicular, en zonas de juegos infantiles o de prácticas deportivas, en áreas protegidas, en bienes declarados de interés cultural y patrimonial, en sitios de disposición de residuos sólidos, en áreas donde se vendan o preparen alimentos, en lugares donde afecten un interés colectivo, o donde los animales carezcan de bienestar o estén en riesgo.</p>	<p>Los animales comunitarios son animales que, a pesar de no tener un hogar permanente, se encuentran bajo el cuidado de una comunidad humana, que se encarga de asegurarles condiciones de bienestar y protección. Una de las prácticas frecuentes para procurarles tales condiciones a estos animales es la instalación de estructuras para su refugio en la vía pública, que en repetidas ocasiones son destruidas por las autoridades de policía bajo el argumento de que obstruyen el espacio público.</p> <p>Por eso, con este artículo se busca eliminar esta barrera para las comunidades, asegurar que los animales puedan contar con esas estructuras que les aseguren refugio, y establecer algunas restricciones para su ubicación, con el fin de que no causen obstrucciones en el espacio público.</p>

<p>Artículo 21. ANIMALES SILVESTRES. La imposición de las medidas correctivas contenidas en el artículo 101 de la Ley 1801 de 2016 por comportamientos que afecten a las especies de flora o fauna silvestre no excluye la imposición de otras sanciones o medidas correctivas por maltrato animal, como las establecidas en la Ley 84 de 1989 y en las demás normas que la modifiquen o sustituyan.</p>	<p>Los animales silvestres, además de ser individuos pertenecientes a una determinada especie que requiere especial protección en atención a su valor ecológico, también son seres sintientes susceptibles de ser víctimas de situaciones de maltrato animal. Erróneamente se les ha excluido de la aplicación de las normas sobre protección y bienestar animal, situación que busca ser corregida con este artículo al especificar que los procedimientos policivos o sancionatorios que se adelanten en virtud de la afectación a las especies de fauna silvestre pueden llevarse de forma concomitante con procedimientos tendientes a sancionar el maltrato animal.</p>
<p>Artículo 22. ENTREGA VOLUNTARIA DE ANIMALES. El IDPYBA podrá disponer de manera inmediata de los animales domésticos que le sean entregados voluntariamente en el marco de un procedimiento administrativo o de policía.</p>	<p>Uno de los principales obstáculos que se presentan actualmente dentro de los procedimientos policivos o administrativos en los que se involucra un animal, es que debe esperarse a su finalización para que el inspector de policía decida sobre la situación jurídica del animal y es solo en ese momento cuando el IDPYBA puede disponer del mismo. Por ello, lo que se busca con este artículo es que, en el caso en que el animal sea entregado voluntariamente al IDPYBA por parte de su propietario, al entenderse que éste no va a disputar la custodia del animal, la entidad pueda disponer inmediatamente de él.</p>
<p>Artículo 23. INFORMACIÓN SOBRE ANIMALES. El IDPYBA y la Secretaría Distrital de Ambiente dispondrán, cada una, de un medio electrónico público y de fácil acceso a la ciudadanía, en el que informen del estado y avance de los animales que estén bajo su custodia. Esta información versará, en particular, sobre el estado de salud y la situación jurídica del animal, entre otra información que se considere relevante, y deberá ser actualizada permanentemente.</p>	<p>Una de las principales quejas de la ciudadanía interesada en la protección y bienestar animal es que, una vez el animal queda a disposición de las autoridades competentes, no se vuelve a saber de su estado, dado que no existen medios que proporcionen información oportuna y actualizada sobre los animales a cargo de las entidades distritales. Por ello, el propósito de este artículo es garantizar que exista un medio que les de a los ciudadanos el acceso a una información transparente, oportuna y veraz sobre el estado de los animales domésticos y silvestres que se encuentran bajo la custodia de la SDA y el IDPYBA como entidades responsables de su atención y manejo.</p>

Artículo 24. PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA EN PROCESOS POLICIVOS.

Modifíquese el numeral 13 del artículo 5 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, el cual quedará así:

“13.1 Conocer, dar trámite y decidir en primera instancia, mediante los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, los siguientes asuntos:

- a. Los procesos por comportamientos que afectan a los animales en general, previstos en el artículo 116 de la Ley 1801 de 2016.
- b. Los procesos por comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales, previstos en el artículo 124 de la Ley 1801 de 2016.
- c. Los procesos por comportamientos en la tenencia de perros de manejo especial, que afectan la seguridad de las personas y la convivencia, previstos en el artículo 134 de la Ley 1801 de 2016.
- d. Los procesos por cualquier otro comportamiento contrario a la convivencia contenido en la Ley 1801 de 2016, siempre que se presente en concurso con alguno de los comportamientos mencionados en los literales anteriores.
- e. Los procesos por contravenciones de los que trata la Ley 84 de 1989 y demás leyes que la modifiquen o sustituyan.

13.2 Conocer, dar trámite y decidir en segunda instancia:

- a. A través de los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, los procesos verbales inmediatos de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, por comportamientos que afecten de

Actualmente, uno de los principales obstáculos que se encuentra en la atención de los casos por parte de los inspectores especializados en protección y bienestar animal es la falta de claridad en la definición de las competencias de primera y segunda instancia. Esto, sumado a que el presente proyecto de Acuerdo establece que esos inspectores deberán hacer parte de la planta del IDPYBA, hace que sea necesario adicionar una función a la entidad para especificar cómo deberán ser atendidos los casos a su cargo, tanto en primera como en segunda instancia.

Así, en primera instancia, a través de los inspectores de policía especializados, deberán conocerse los procesos por comportamientos relacionados con animales contenidos en los artículos la Ley 1801 de 2016, en especial los de los artículos 116, 124 y 134, y aquellos por las contravenciones contenidas en la Ley 84 de 1989.

Y en segunda instancia, a través de los inspectores especializados, aquellos procesos a cargo del personal uniformado de la Policía Nacional por comportamientos que afecten a los animales. Y en segunda instancia, pero de forma directa por personal del IDPYBA, aquellos que hayan sido tramitados en primera instancia por los inspectores especializados.

<p>manera directa o indirecta a los animales.</p> <p>b. De manera directa por el IDPYBA, aquellos asuntos que se hayan tramitado en primera instancia por los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal.”</p>	
<p>Artículo 25. APREHENSIÓN MATERIAL PREVENTIVA Y DECOMISO. Adiciónese el numeral 15 al artículo 5 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>“15. Mediante los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, aprehender preventivamente, decomisar y declarar en abandono a cualquier animal, sin que medie orden judicial o administrativa previa, en su condición de autoridad de policía.”</p>	<p>Como se ha mencionado antes, uno de los principales propósitos de este Acuerdo es que los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal hagan parte del personal de planta del IDPYBA, para garantizar una mejor atención de todos los casos que sean de conocimiento de la entidad que requieran una actuación de índole policiva, y asegurar así el bienestar de los animales víctimas de situaciones de maltrato.</p> <p>Una de las formas de fortalecer esta labor es asignar directamente al IDPYBA las tareas de aprehender preventivamente a los animales en aplicación de lo dispuesto en el artículo 46A de la Ley 84 de 1989, de realizar el decomiso del animal en aplicación de lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 1801 de 2016, y de declarar en abandono al animal para que el IDPYBA pueda disponer inmediatamente del mismo, en aplicación de lo dispuesto en el presente Acuerdo.</p>

<p>Artículo 26. PROCEDIMIENTO. Las actuaciones policivas que adelanten en primera instancia los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal del IDPYBA, por comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en la Ley 1801 de 2016, se tramitarán por el proceso verbal abreviado del que trata el artículo 223 de dicha ley y las demás normas que la modifiquen o sustituyan.</p> <p>Parágrafo. Las actuaciones policivas se llevarán a cabo sin perjuicio de los procesos penales o administrativos que se adelanten de manera simultánea por los mismos hechos.</p>	<p>Para efectos de dar claridad sobre procedimiento que deben aplicar los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, se estima necesario dejar explícito en este artículo cuál es el procedimiento aplicable de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016.</p> <p>Adicionalmente, se considera necesario señalar de forma expresa que los procesos policivos que se adelanten en aplicación de las normas de protección animal no excluyen los procesos de otra naturaleza que se inicien por los mismos hechos.</p>
<p>Artículo 27. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. Los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal deberán declararse impedidos y podrán ser recusados cuando se encuentren incurso en las causales establecidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya.</p> <p>Los impedimentos y recusaciones que se presenten, relacionados con los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal serán resueltos por el IDPYBA. Los que estén relacionados con el IDPYBA, como Autoridad Administrativa Especial de Policía, serán resueltos por la Secretaría Distrital de Ambiente, como cabeza de sector.</p>	<p>Esta norma tiene como propósito regular el trámite de los impedimentos y recusaciones que se presenten en contra de un inspector de policía especializado en protección y bienestar animal o de los funcionarios del IDPYBA, como autoridad especial de policía. Básicamente, lo que se indica es que tales impedimentos y recusaciones serán resueltas por el superior jerárquico de cada una de estas autoridades, ya sea el IDPYBA para los inspectores de policía especializados, o la Secretaría Distrital de Ambiente para el IDPYBA.</p>
<p>Artículo 28. CONFLICTOS DE COMPETENCIA. Los conflictos de competencia que se susciten entre un inspector de policía especializado en protección y bienestar animal y cualquier otra autoridad de policía serán resueltos por el Alcalde Mayor de Bogotá o por quién este delegue.</p>	<p>Este artículo tiene como propósito regular el trámite de los conflictos de competencia que eventualmente puedan surgir entre los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal y las otras autoridades de policía, ya sean éstas otros inspectores o autoridades especiales de policía. La facultad de resolver esos conflictos de competencia se asigna al Alcalde Mayor, ya que es la autoridad de policía que funge como superior jerárquico común, en tanto los inspectores especializados harán parte del sector de ambiente, al tiempo que los demás inspectores de policía seguirán haciendo parte del sector de gobierno.</p>

Artículo 29. PRUEBAS. En desarrollo de lo dispuesto por el literal c) del numeral 3 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, el inspector especializado en protección y bienestar animal podrá solicitar informes a los servidores o contratistas del IDPYBA, cuando se requieran conocimientos técnicos especializados para adoptar la decisión, garantizando siempre la independencia del dictamen.

Cuando el IDPYBA carezca de la capacidad técnica para rendir un informe, podrá buscar apoyo técnico en otras entidades especializadas, ya sean públicas o privadas. Para tal efecto, podrá suscribir los contratos o convenios que sean necesarios.

Parágrafo. Cuando la Secretaría Distrital de Ambiente adelante un proceso administrativo en ejercicio de su función de control, deberá trasladar las pruebas que obren en el mismo al inspector de policía que adelante un procedimiento por los mismos hechos, cuando así lo solicite. En cualquier caso, la Secretaría Distrital de Ambiente garantizará el acceso de los funcionarios de policía a los centros de fauna que estén a su cargo, con el objeto de recaudar material probatorio.

El objetivo de este artículo es garantizar que los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal cuenten con las herramientas necesarias y con la información especializada para tomar mejores decisiones. Esta información puede ser requerida al personal del IDPYBA o de otras entidades que puedan suministrar información de calidad.

Adicionalmente y en aras de garantizar el principio de eficiencia, se busca que cuando la SDA tenga información por procedimientos adelantados que también sean de conocimiento de los inspectores de policía, pueda hacer traslado de las pruebas existentes que puedan ayudar en la solución del caso. Asimismo, que la SDA colabore con la labor adelantada por los inspectores de policía al permitirles ingresar a las instalaciones a su cargo para que recauden el material probatorio que sea necesario para la solución de los casos de que tengan conocimiento.

Artículo 30. DOBLE INSTANCIA. El IDPYBA organizará su estructura interna para garantizar el principio de doble instancia y la independencia de sus decisiones en cada una de ellas.

Este artículo busca que se garantice la independencia de los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal de la dependencia que se encargue de las funciones policivas de segunda instancia que le correspondan al IDPYBA. Ello para garantizar el principio constitucional de doble instancia y la independencia de las decisiones en cada una de las instancias.

<p>Artículo 31. AUDIENCIA PÚBLICA. Siempre que fuera posible, la audiencia pública de la que trata el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 se realizará de manera inmediata en el lugar de los hechos que originaron el procedimiento, y se procurará agotar todas sus etapas en el menor tiempo posible.</p> <p>Si es procedente, la autoridad de policía podrá adoptar la decisión de decomiso del animal durante el transcurso de esta audiencia, en cuyo caso lo dejará a disposición del IDPYBA.</p>	<p>Este artículo busca darle celeridad y efectividad a los procesos policivos que se lleven al amparo de la Ley 1801 de 2016 y que afecten de manera directa o indirecta a los animales. Para estos efectos, indica que, siempre que fuere posible, la audiencia pública de la que trata el artículo 223 de la Ley 1801 de 2019 se realizará de manera inmediata en el lugar de los hechos que originaron el procedimiento y se procurará agotar todas sus etapas en el menor tiempo posible.</p> <p>Igualmente, señala que, de ser procedente, la autoridad de policía ordenará el decomiso del animal durante el transcurso de esa audiencia, y lo dejará a disposición del IDPYBA.</p>
<p>Artículo 32. INASISTENCIA A LA AUDIENCIA PÚBLICA. Si el presunto infractor no asiste a la audiencia pública de la que trata el numeral 3 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, contará con tres (3) días para aportar prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor. En caso de que la justificación sea admisible, el inspector especializado en protección y bienestar animal del IDPYBA programará una nueva audiencia de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.</p> <p>De lo contrario, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término anterior, se procederá a dar por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia, se resolverá el asunto de fondo con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades –salvo que se considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional–, se procederá a ordenar el decomiso del animal y, cuando haya decisión en firme, el IDPYBA podrá disponer de él para entregarlo en adopción.</p>	<p>Este artículo regula lo que se debe hacer en caso de que el presunto infractor no asista a la audiencia pública de la que trata el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016. En tal caso, dicho presunto infractor tendrá tres (3) días para soportar una prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de un caso fortuito o fuerza mayor y, en caso de que la justificación se admisible, el inspector especializado en protección y bienestar animal deberá programar una nueva audiencia de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.</p> <p>En caso de que la excusa no se presente o no sea aceptada, el inspector especializado tendrá cinco (5) días para decidir de plano, teniendo por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia. En tal caso, se ordenará el decomiso del animal y, cuando haya decisión en firme, el IDPYBA podrá disponer de él para entregarlo en adopción.</p>

<p>Artículo 33. SEGUNDA INSTANCIA EN DECISIONES DE POLICÍA. Contra las medidas previstas en el artículo 210 de la Ley 1801 de 2016, y que se adopten en procesos en los cuales se vean involucrados animales domésticos, procederá el recurso de apelación que deberá ser resuelto por los inspectores especializados del IDPYBA.</p>	<p>Este artículo tiene como finalidad dar claridad sobre el hecho de que contra las medidas previstas en el artículo 210 de la Ley 1801 de 2016, que se adopten en procesos en los que se vean involucrados animales, procederá el recurso de apelación que deberá ser resuelto por los inspectores especializados del IDPYBA.</p>
<p>Artículo 34. PARTICIPACIÓN EN PROGRAMA COMUNITARIO O ACTIVIDAD PEDAGÓGICA DE CONVIVENCIA. La medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia será impuesta por la autoridad de policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia que afecten de manera directa o indirecta a los animales y que tengan como consecuencia la imposición de una multa tipo 3 o tipo 4, sin perjuicio de las demás medidas correctivas que deban ser impuestas.</p> <p>Parágrafo. El IDPYBA coordinará e implementará el diseño y la ejecución de los programas comunitarios o actividades pedagógicas de las que trata este artículo. Para tales efectos, podrá celebrar los convenios o contratos que sean necesarios.</p>	<p>Este artículo tiene como objetivo regular la aplicación de la medida correctiva consistente en la orden de participación en un programa pedagógico de convivencia. La idea es que esta medida se aplique concurrentemente con las multas tipo 3 o tipo 4, sin perjuicio de las otras medidas correctivas que deban ser impuestas.</p> <p>Igualmente, se indica que los programas pedagógicos que se impongan como consecuencia del presente artículo deben ser diseñados y coordinados por el IDPYBA.</p>
<p>Artículo 35. DECOMISO. La autoridad de Policía ordenará el decomiso de los animales involucrados en comportamientos contrarios a la convivencia, siempre que en el proceso se demuestre que se ha comprometido o está en riesgo la vida o la integridad física o emocional de los animales, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 179 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que lo modifique o sustituya.</p>	<p>Este artículo tiene como propósito que las autoridades de policía competentes ordenen el decomiso de los animales involucrados en comportamientos contrarios a la convivencia, siempre que en el proceso se demuestre que se ha comprometido o que está en riesgo la vida o la integridad física o emocional de los animales. De esta manera, se protegen a los animales que han sido víctimas de maltrato físico o emocional por parte de sus propietarios, poseedores o tenedores.</p>

<p>Artículo 36. PRIORIZACIÓN DE CASOS CON ANIMALES APREHENDIDOS PREVENTIVAMENTE O INCAUTADOS. Los casos en los que se haya aprehendido preventivamente o incautado a un animal serán priorizados en su trámite y resueltos en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir del inicio de la actuación.</p> <p>Cuando venza el término anteriormente indicado, sin que se hubiera adoptado decisión de fondo en el caso respectivo, el superior del inspector especializado responsable le compulsará copias disciplinarias.</p>	<p>Este artículo pretende establecer una serie de reglas de priorización de los casos en los que se hallen animales aprehendidos preventivamente o incautados. Para este efecto, se indica que los mismos deben ser resueltos en un término máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir del inicio de la actuación y que si vence dicho término sin que se haya adoptado decisión de fondo, el superior del inspector especializado responsable le compulsará copias disciplinarias.</p>
<p>Artículo 37. DEVOLUCIÓN DE LOS ANIMALES APREHENDIDOS PREVENTIVAMENTE. El inspector de policía especializado sólo podrá ordenar la devolución del animal al tenedor, poseedor o propietario cuando no se haya podido demostrar que éste sea responsable del maltrato físico o emocional, ya sea por acción u omisión. En cualquier caso, para adoptar esta determinación se requerirá concepto técnico previo por parte del IDPYBA, que podrá ser controvertido por el interesado. La decisión de devolución del animal podrá ser recurrida por la Personería Distrital.</p> <p>En todo caso, se velará por salvaguardar los derechos de terceros adoptantes de buena fe y no se podrá devolver al animal a la persona que haya causado o permitido su maltrato físico o emocional.</p>	<p>Este artículo tiene como finalidad regular la manera en que se pueden disponer los animales que son aprehendidos preventivamente, en particular, cuando se haya vencido el término del artículo anterior sin que se haya adoptado decisión de fondo. Igualmente, se establecen una serie de reglas relacionadas con la devolución del animal a la persona procesada por maltrato, para evitar que tales animales le sean devueltos a la persona que haya causado o permitido el maltrato.</p>
<p>Artículo 38. ATRIBUCIONES DE LA PERSONERÍA DISTRITAL. El Personero Distrital o su delegado podrá ejercer la actividad de Ministerio Público en el marco de los procedimientos de policía en los que se vean involucrados los animales de manera directa o indirecta. Para ello, podrá ejercer cualquiera de las atribuciones previstas en el artículo 211 de</p>	<p>Este artículo reitera una serie de atribuciones que el artículo 211 de la Ley 1801 de 2016 le concede al Ministerio Público facultades para intervenir en los procesos de policía. Este artículo pretende reiterar estas facultades y asignarlas a la Personería Distrital de Bogotá para que esta intervenga en los procesos policivos que adelanten los inspectores especializados en protección y bienestar animal.</p>

la Ley 1801 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya, en especial:

1. Presentar conceptos ante las autoridades de Policía sobre la legalidad o constitucionalidad de los actos o procedimientos realizados por estas.
2. Solicitar motivadamente la suspensión de actividades o decisiones de las autoridades de Policía, en defensa de los intereses de los animales involucrados o del orden constitucional y legal y bajo su estricta responsabilidad.
3. Asistir o presenciar cualquier actividad de Policía que involucre animales y manifestar su desacuerdo de manera motivada, así como interponer las acciones constitucionales o legales que corresponda.
4. Realizar actividades de vigilancia especial a los procedimientos policivos especializados en protección y bienestar animal, a solicitud de parte o en defensa de los intereses de los animales.
5. Recibir verbalmente o por escrito las quejas o denuncias que formulen los ciudadanos contra los abusos, faltas o delitos cometidos por las autoridades de Policía en materia de protección y bienestar animal. Igualmente, podrá recibir denuncias de maltrato animal, las cuales deberán transmitirse al IDPYBA y serán objeto de seguimiento especial por parte de la Personería Distrital.
6. Las demás que determinen la ley y los acuerdos distritales.

Artículo 39. PERSONERÍA DELEGADA PARA ASUNTOS POLICIVOS Y CIVILES.

Adiciónese el numeral 9 al artículo 49 del Acuerdo 755 de 2019, el cual quedará así:

“9. Intervenir en los procesos policivos que adelanten los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, para salvaguardar los intereses de los animales. Con este objetivo, podrá ejercer todas las atribuciones policivas que le concede la ley y los acuerdos distritales al Ministerio Público.”

Este artículo le adiciona una función a la Personería Delegada para asuntos Policivos y Civiles, con el objeto de facultarla para intervenir en los procesos policivos que adelanten los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal.

<p>Artículo 40. LÍNEAS DECISIONALES. El IDPYBA orientará líneas decisionales dentro de las cuales se establecerán los parámetros para la devolución de los animales en casos de incautación y de aprehensión material preventiva, así como de cualquier otro asunto relacionado con sus competencias en materia de Policía.</p>	<p>Este artículo tiene por objeto ordenarle al IDPYBA que, en ejercicio de su función de segunda instancia en asuntos de policía, oriente líneas decisionales que deberán aplicar los inspectores de policía especializados para la resolución de los casos que les competan; en particular, de aquellos asuntos relacionados con la devolución de animales incautados o aprehendidos preventivamente.</p>
<p>Artículo 41. IMPLEMENTACIÓN. La Administración Distrital contará con seis (6) meses contados a partir de la publicación del presente Acuerdo para proferir los actos administrativos necesarios para su implementación.</p>	<p>Este artículo tiene como propósito otorgarle a la Administración un término razonable para que expida los reglamentos de policía que sean necesarios para implementar a cabalidad el presente Acuerdo.</p>
<p>Artículo 42. INFORME. En el informe que el IDPYBA debe rendir al Concejo de Bogotá, en cumplimiento del artículo 33 del Acuerdo 735 de 2019, también se incluirá la información pertinente relacionada con el ejercicio de sus funciones de policía en primera instancia.</p>	<p>Este artículo tiene como propósito que el IDPYBA incluya las estadísticas del ejercicio de sus funciones policivas de primera instancia en el informe que debe rendir semestralmente al Concejo de Bogotá por virtud de lo dispuesto en el artículo 33 del Acuerdo 735 de 2019.</p>
<p>Artículo 43. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el artículo 22 del Acuerdo 735 de 2019, el Acuerdo 36 de 1999, el numeral 9 del artículo 12 del Acuerdo 079 de 2003, y todas las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Por último, el artículo de vigencia y derogatorias indica que se deroga el artículo 22 del Acuerdo 735 de 2019, la totalidad del Acuerdo 36 de 1999 y el numeral 9 del artículo 12 del Acuerdo 079 de 2003, además de todas las otras disposiciones que le sean contrarias.</p>

4. MARCO JURÍDICO.

El proyecto de Acuerdo que ahora se somete a consideración del Concejo de Bogotá está fundamentado en una serie de normas de rango internacional, constitucional, legal y reglamentario. Estas normas parten de una serie de principios y valores constitucionales, que deben plasmarse en mandatos concretos a medida que se desciende en la jerarquía normativa.

4.1. Marco internacional

Entre las declaraciones de rango internacional que justifican la adopción del presente proyecto de Acuerdo, se encuentran las siguientes:

- Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, dictada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.

De esta declaración, destaca el Principio 4, que expresamente establece que el hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dictada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992.

Es de particular relevancia el Principio 4, que establece que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Igualmente, es importante el Principio 10, que señala que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Por su parte, el Principio 11 también establece que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican.

4.2. Marco constitucional

Entre las normas constitucionales que justifican la emisión del presente proyecto de Acuerdo, están:

- El artículo 1, por virtud del cual se indica que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- El artículo 2, que expresamente establece que son fines esenciales del Estado el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
- El artículo 6, que establece que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.
- El artículo 8, que señala que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
- El artículo 16, que establece que todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

- El artículo 29, que consagra el derecho fundamental al debido proceso e indica que este se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas.
- El artículo 58, que consagra el derecho a la propiedad privada y le asigna una función social y ecológica.
- El artículo 79, que establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Igualmente, señala que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente.
- El artículo 80, que expresamente indica que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.
- El artículo 83, que indica que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.
- El artículo 84, que establece que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.
- El artículo 95, que establece una serie de obligaciones para las personas, entre ellas: (i) respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios y (ii) proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

4.3. Marco legal

- Ley 9 de 1979

De esta ley se destacan los artículos 576 y 591. El primero establece cuáles medidas de seguridad pueden imponerse para garantizar la salud pública y el segundo indica cuáles son las medidas preventivas sanitarias.

- Ley 84 de 1989

El artículo 1 de esta ley indica que, a partir de su promulgación, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre. Es de destacar que el párrafo de este artículo menciona que la expresión "animal", utilizada genéricamente en ese Estatuto, comprende los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad.

El artículo 2 señala que las disposiciones de esta Ley tienen por objeto: (i) prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; (ii) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; (iii) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales; (iv) desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales y (v) desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.

El artículo 4 de dicha Ley indica que toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal. Igualmente debe denunciar todo acto de crueldad cometido por terceros de que tenga conocimiento.

El artículo 5 indica que también son deberes del propietario, tenedor o poseedor de un animal, entre otros: (i) mantener el animal en condiciones locativas apropiadas en cuanto a movilidad, luminosidad, aireación, aseo e higiene; (ii) suministrarle bebida, alimento en cantidad y calidad suficientes, así como medicinas y los cuidados

necesarios para asegurar su salud, bienestar y para evitarle daño, enfermedad o muerte y (iii) suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.

El artículo 6 trae la lista de comportamientos que son consideradas contravenciones por maltrato animal. En general, señala que el que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esa Ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso.

Los artículos 7, 8 y 9 traen una serie de excepciones a los comportamientos descritos en el artículo 6.

Los artículos 10 a 16 contienen las penas y los agravantes de estas conductas. Hay que tener en cuenta que los artículos 10, 11, 12 y 13 fueron modificados por la Ley 1774 de 2016.

El artículo 17 regula el sacrificio de animales con fines diferentes al consumo humano e indica que éste solo podrá realizarse mediante procedimientos no sancionados por esa Ley y que no entrañen crueldad, sufrimiento o prolongación de la agonía. Igualmente, señala una serie de causales taxativas por las cuales se podrá justificar el sacrificio de animales.

Por otro lado, los artículos 40 a 45 de la mencionada Ley se refieren a las multas: cómo deben fijarse, cuándo debe hacerse el pago, cómo debe hacerse, su conversión en días de arresto, la jurisdicción coactiva, etc.

Finalmente, los artículos 46 a 59 traen todas las normas relativas a la competencia y el procedimiento que se debe adelantar para imponer sanciones por los comportamientos que son descritos en esta Ley.

En particular, resalta el artículo 46 que indica que en el Distrito de Bogotá les corresponde a los inspectores de policía conocer en primera instancia de las contravenciones de las que trata esa Ley.

El artículo 47 trae todo lo que tiene que ver con las etapas del procedimiento que se debe adelantar, el artículo 48 trata de la audiencia de sentencia, que se llevará a cabo vencido el término probatorio, el artículo 49 trata de la apelación del fallo y el artículo 50 trata de la consulta del fallo cuando el mismo no fuere apelado.

- Ley 1712 de 2014

Mediante esta ley estatutaria, el Congreso de la República reguló el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para ejercerlo y sus excepciones. En el artículo 7, la ley establece que la información pública debe estar a disposición del público, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica. Además, se establecen una serie de garantías para el derecho de acceso a la información, dentro de las que se incluye la función del Ministerio Público de velar por este derecho.

- Ley 1774 de 2016

El artículo 1 de esta Ley indica que los animales son seres sintientes y no son cosas y que, por lo tanto, ellos deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos.

El artículo 2 le añade un parágrafo al artículo 655 del Código Civil, con la finalidad de reconocer a los animales como seres sintientes.

El artículo 3 contiene tres principios de protección y bienestar animal que deben ser observados y respetados por todas las personas que tengan a su cargo el cuidado de un animal. Estos son: el principio de protección animal, el principio de bienestar animal y el principio de solidaridad social.

Los artículos 4, 7, 8 y 9 modifican algunas disposiciones de la Ley 84 de 1989, en particular: los artículos 10, 11, 12, 13, 46 y 46A.

Finalmente, los artículos 6 y 7 modifican el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, respectivamente, de forma que se crea el delito contra los animales, se indican sus agravantes, y se asigna la competencia de su conocimiento.

- Ley 1801 de 2016

De acuerdo con el artículo 1 de esta Ley, las disposiciones allí previstas son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente.

Los artículos 2, 3 y 4 contienen los objetivos específicos del Derecho de Policía, el ámbito de aplicación y una regla sobre la autonomía del acto y del procedimiento de policía frente a las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011.

Los artículos 5, 6 y 7 contiene la definición, las categorías y las finalidades de la convivencia pacífica.

El artículo 8 trae los principios que rigen el Derecho de Policía, principios que son reiterados en el artículo 2 del presente proyecto de Acuerdo.

El artículo 10, por su parte, contiene los deberes que deben cumplir las autoridades de policía a la hora de hacer cumplir las disposiciones del Derecho Policivo.

Los artículos 11, 12 y 13 regulan lo atinente al poder de policía que le corresponde al Congreso de la República, subsidiario que les corresponde a las asambleas departamentales y al Concejo de Bogotá, o residual que le corresponde a los concejos distritales o municipales.

Por virtud de estas disposiciones, el Concejo de Bogotá tiene un poder subsidiario y residual de policía y puede dictar normas de policía en materia que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley. Los límites al poder de policía del Concejo de Bogotá son los siguientes: (i) no puede establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador; (ii) tampoco puede establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador y (iii) tampoco puede exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.

Igualmente, es importante resaltar que el párrafo primero del artículo 12 expresamente señala que el Concejo de Bogotá podrá establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural. El segundo párrafo, por su parte, señala que las normas de policía expedidas por el Concejo de Bogotá no estarán subordinadas a las ordenanzas.

Los artículos 16 a 22, por su parte, regulan todo lo atinente a la función de policía que le corresponde al Presidente de la República, a los gobernadores y a los alcaldes. También regulan lo atinente a la actividad de policía que le corresponde al personal uniformado de la Policía Nacional.

A continuación, la Ley 1801 de 2016 trae la parte sustantiva especial, en donde se mencionan y regulan los diferentes comportamientos contrarios a la convivencia. Entre estos comportamientos, es importante resaltar los siguientes:

- Los tres comportamientos indicados en el artículo 116, que son aquellos que afectan a los animales en general.
- Los nueve comportamientos mencionados en el artículo 124, que son aquellos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales.

- Los nueve comportamientos mencionados en el artículo 134, que son aquellos relacionados con la tenencia de perros de manejo especial que afectan la seguridad de las personas y la convivencia.

En lo que tiene que ver con las normas procesales, mencionadas a partir del artículo 149 de la Ley 1801 de 2016, es relevante mencionar las siguientes:

- El artículo 149, que contiene un listado de los medios de policía.
 - El artículo 164, que contiene las reglas de la incautación.
 - El artículo 172, que contiene la definición de las medidas correctivas. En particular, es importante su párrafo primero, que indica que las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio.
 - El artículo 173, que contiene un listado de las medidas correctivas.
 - El artículo 175, que contiene las reglas de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
 - El artículo 179, que trae las reglas del decomiso.
 - El artículo 180, que trae las reglas sobre las multas.
 - El artículo 198, que enlista a las autoridades de policía.
 - El artículo 206, que trae las atribuciones de los inspectores de policía rurales o urbanos.
 - El artículo 207, que se refiere a las autoridades especiales de policía.
 - El artículo 209, que se refiere a las atribuciones de los comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata de la policía nacional.
 - El artículo 210, que trae las atribuciones del personal uniformado de la policía nacional.
 - El artículo 211, que trae las atribuciones del Ministerio Público distrital o municipal.
 - El artículo 213, que trae los principios del procedimiento único de policía.
 - El artículo 214, que se refiere al ámbito de aplicación del procedimiento único de policía.
 - El artículo 217, que trae los medios de prueba en el procedimiento de policía.
 - El artículo 222, que trae las reglas del trámite del proceso verbal inmediato.
 - El artículo 223, que se refiere al trámite del proceso verbal abreviado.
- Ley 2054 de 2020

El artículo 1 de esta Ley señala que el objeto de la misma es atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal, y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de animales de compañía, a través de apoyos a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía.

El artículo 2 de esta Ley modifica el artículo 119 de la Ley 1801 de 2016, que regula lo atinente al centro de bienestar animal que debe operar en todos los distritos y municipios con capacidad para tenerlo.

El artículo 3 señala que los distritos y municipios deben garantizar la asistencia veterinaria a todos los animales que se encuentren a su cuidado.

El artículo 7 indica que en toda la legislación nacional se deben reemplazar las expresiones “perro potencialmente peligroso” o “raza especialmente peligrosa” por “perros de manejo especial o razas de manejo especial”.

Finalmente, el artículo 10 de esta Ley modifica el artículo 117 de la Ley 1801 de 2016.

4.4. Marco reglamentario

- Decreto 1284 de 2017

Mediante este decreto, el Gobierno Nacional reglamentó parcialmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Entre otras cosas, el decreto reglamenta lo relacionado con la recepción, atención y resolución de quejas, peticiones y reclamos; el procedimiento para el recaudo y administración de recursos por concepto de multas; y la participación en actividades pedagógicas. Dentro de estas últimas, el decreto incluye la protección y el cuidado del ambiente.

- Decreto 780 de 2016

El Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social es relevante en materia de protección animal por las facultades que tienen las autoridades sanitarias en materia de control de zoonosis y otros asuntos de salud pública que involucren animales. Por ejemplo, el artículo 2.8.5.2.20 prohíbe la venta de animales en las vías públicas, el artículo 2.8.5.2.37 prohíbe instalar criaderos de animales en perímetros urbanos, y el artículo 2.8.5.2.38 prohíbe comercializar animales sin los requisitos sanitarios –como las vacunas–. Además, en desarrollo de la Ley 9 de 1979, el decreto establece medidas sanitarias que las autoridades pueden tomar en ejercicio de sus funciones.

- Acuerdo 079 de 2003, Concejo de Bogotá

Mediante este Acuerdo el Concejo expidió el Código de Policía de Bogotá, que con el propósito de alcanzar una sana convivencia ciudadana, establece reglas de comportamiento y regula el ejercicio de los derechos y libertades, tanto para los ciudadanos como para las autoridades de policía distritales. Así, contiene disposiciones relacionadas con la solidaridad y relaciones de vecindad, la seguridad, la conservación de la salud pública, la protección de poblaciones vulnerables, la conservación y protección del medio ambiente, la protección del espacio público, la movilidad, la protección del patrimonio cultural, la libertad de industria y comercio, los espectáculos públicos, entre otros asuntos.

En lo que tiene que ver con la salud pública, el artículo 34 del Acuerdo señala que los animales se deben proteger y cuidar, se debe impedir su maltrato y asegurar su manejo y tenencia adecuados, para lo cual contempla 10 comportamientos considerados como favorables para la salud y cuidado de los animales. Adicionalmente, en el aparte dedicado a la conservación y protección del ambiente, los artículos 62 a 65 establecen que la fauna y flora silvestres son recursos que constituyen un patrimonio ambiental, social y cultural, cuya conservación y protección es un asunto de interés general, por lo que contempla 4 comportamientos que las favorecen.

Finalmente, el libro tercero de este Código contenía disposiciones relacionadas con poder, función, actividad, medios de policía, medidas correctivas, autoridades distritales de policía, competencias y procedimiento, pero fue derogado mayormente por el Acuerdo 735 de 2019 que se indica a continuación.

- Acuerdo 735 de 2019, Concejo de Bogotá

Este Acuerdo tiene por objeto establecer competencias y atribuciones a las Autoridades Distritales de Policía, en el marco de las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia. De este Acuerdo se deben destacar los siguientes artículos:

El artículo 7 establece que el Alcalde Mayor de Bogotá determinará el número de Inspecciones de Policía que considere necesario para una oportuna, rápida y cumplida prestación de la función de Policía en el Distrito Capital.

El artículo 8 establece que los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía tendrán competencia en el territorio del Distrito Capital, sin perjuicio de la reglamentación que para el efecto expida el Alcalde Mayor a fin de determinar las competencias en el ámbito local.

El artículo 9 establece que los Inspectores y Corregidores Distritales de Policía ejercerán sus competencias para el conocimiento de los procesos policivos de conformidad con las atribuciones y competencias establecidas en la Ley 1801 de 2016.

El artículo 10 señala cuáles son las Autoridades Administrativas Especiales de Policía en el Distrito Capital. En el numeral 10 de este artículo se indica que el IDPYBA es una de estas autoridades especiales de policía.

El artículo 22 del Acuerdo, modifica el artículo 5 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, para adicionarle un numeral 13.

El artículo 24 suprime el antiguo Consejo de Justicia de Bogotá.

El artículo 27 reitera lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 1801 de 2016 y señala que las medidas correctivas no son excluyentes con las medidas sancionatorias que, por conductas similares a los comportamientos contrarios a la convivencia, puedan adoptarse dentro de procesos administrativos sancionatorios regulados por normas especiales o por el procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la Ley 1437 de 2011.

El artículo 29 regula lo atinente a los impedimentos y recusaciones de los Inspectores de Policía y de las Autoridades Especiales de Policía.

El artículo 30 establece que corresponde al Alcalde Mayor resolver los conflictos de competencia que se presenten entre los diferentes Inspectores de Policía y las Autoridades Especiales de Policía.

El artículo 31 establece las reglas para la unificación de los criterios de policía por parte de las diferentes Autoridades Especiales de Policía.

Por último, el artículo 33 indica que las Autoridades Especiales de Policía deberán rendir un informe semestral al Concejo de Bogotá en el que den cuenta sobre el ejercicio de sus funciones de policía.

- Acuerdo 755 de 2019, Concejo de Bogotá

Este Acuerdo de la ciudad contiene la estructura y las funciones de las distintas dependencias de la Personería Distrital de Bogotá. De entre todas sus disposiciones, solo nos interesa el artículo 49 que contiene las funciones de la Personería Delegada para asuntos Policivos y Civiles.

- Acuerdo 761 de 2020, Concejo de Bogotá

Por último, el Acuerdo 761 de 2020 contiene el Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024. De este Acuerdo interesa el artículo 113, que contiene una serie de normas relacionadas con la coordinación entre el IDPYBA y las localidades para garantizar la protección y el bienestar animal, y el artículo 117, que le asigna funciones de inspección y vigilancia al IDPYBA sobre los establecimientos y prestadores de servicios que desarrollen actividades con o para animales, con el fin de garantizar su bienestar, protección y adecuada tenencia.

- Decreto Distrital 109 de 2009, Alcaldía Mayor de Bogotá

Este Decreto modifica la estructura general de la Secretaría Distrital de Ambiente, y señala que le corresponde orientar y liderar la formulación de políticas ambientales y de aprovechamiento sostenible de los recursos

ambientales y del suelo, tendientes a preservar la diversidad e integridad y del ambiente, el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales distritales y la conservación del sistema de áreas protegidas, para garantizar una relación adecuada entre la población y el entorno ambiental, y crear condiciones que garanticen los derechos fundamentales y colectivos relacionados con el medio ambiente.

Dentro de sus funciones, el Decreto contempla la formulación participativa de la política ambiental, la coordinación del Sistema Ambiental Distrital y el Consejo Ambiental Distrital, y ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital. Adicionalmente, señala la norma que la Secretaría debe ejercer el control y la vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan tales normas. Asimismo, debe promover y desarrollar programas educativos e investigativos en materia ecológica, botánica, de fauna, y conservación de recursos naturales, y trazar los lineamientos ambientales para la elaboración y diseño de políticas relacionadas con el desarrollo económico, urbano y rural del Distrito.

Esta norma fue modificada por el Decreto 175 de 2009 que, en su artículo 4, ajusta las funciones de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestres, estableciendo que esta dependencia debe realizar el seguimiento y control al cumplimiento de las obligaciones establecidas para la operación de los establecimientos que realizan producción, uso, manejo, aprovechamiento, transformación, procesamiento y comercialización de la flora y fauna silvestre. En esta misma línea, debe emitir los conceptos técnico - jurídicos de la evaluación, el control y seguimiento en materia de silvicultura urbana, flora y fauna silvestre, y debe manejar el Centro de Recepción de Flora y Fauna Silvestre.

- Decreto Extraordinario 546 de 2016, Alcaldía Mayor de Bogotá

Este Decreto crea el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, como un establecimiento público del orden distrital, adscrito al sector Ambiente con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y patrimonio propio. La norma señala que el objeto de la entidad es la elaboración ejecución, implementación, coordinación, vigilancia, evaluación y seguimiento de planes y proyectos encaminados a la protección y el bienestar de la fauna doméstica y silvestre que habita en el Distrito, pero excluye las funciones de autoridad ambiental ejercidas por la Secretaría Distrital de Ambiente respecto de la fauna silvestre.

Dentro de las funciones que el Decreto le asigna al Instituto se encuentran las siguientes:

- Implementar, desarrollar, coordinar, vigilar, evaluar y efectuar el seguimiento a la Política de Protección y Bienestar Animal, efectuando la coordinación intersectorial e interinstitucional.
- Administrar todos los equipamientos públicos creados y destinados a la protección y el bienestar animal garantizando su adecuado funcionamiento.
- Coordinar y promover con las Secretarías Distritales de Salud, Ambiente, Gobierno y Educación la realización de actividades relacionadas con el bienestar y la protección animal.
- Generar programas de capacitación y educación para crear una cultura ciudadana basada en la compasión, protección y cuidado hacia los animales.
- Diseñar e implementar protocolos y procedimientos de atención para la captura, rescate, decomiso, conducción, recepción y confinamiento de animales.
- Realizar conjuntamente con las entidades competentes los operativos requeridos para la captura, el decomiso o el rescate de animales.
- Dar lineamientos para la implementación del servicio de urgencias veterinarias en el Distrito, en coordinación con los demás sectores corresponsables.
- Diseñar herramientas y procesos de innovación y tecnología que mejoren las condiciones de vida de los animales.
- Ejercer la inspección y vigilancia sobre los establecimientos y prestadores de servicios que desarrollen actividades con o para animales, con el fin de garantizar su bienestar, protección y adecuada tenencia, excepto para animales silvestres.

5. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

El Concejo de Bogotá es competente para expedir el presente Proyecto de Acuerdo en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política, 1 y 7 del artículo 12 del Decreto-Ley 1421 de 1993, y los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016.

6. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Acuerdo no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación del marco fiscal de mediano plazo, en tanto la materialización de las reglas contenidas en él no representa ningún gasto adicional para el Distrito. Sin embargo, en el eventual caso de que esta iniciativa conlleve algún gasto para alguna o algunas de las entidades distritales, dichos costos se entenderán incorporados en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la autoridad correspondiente.

BANCADA ALIANZA VERDE

H.C. ANDREA PADILLA VILLARRAGA

Concejala de Bogotá
Partido Alianza Verde

H.C. LUCÍA BASTIDAS UBATÉ

Concejala de Bogotá
Vocera Partido Alianza Verde

H.C. MARÍA FERNANDA ROJAS

Concejala de Bogotá
Partido Alianza Verde

H.C. ANDRÉS DARÍO ONZAGA

Concejala de Bogotá
Partido Alianza Verde

H.C. DIEGO ANDRÉS CANCINO

Concejala de Bogotá
Partido Alianza Verde

H.C. JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ

Concejala de Bogotá
Partido Alianza Verde

H.C. EDWARD ARIAS

Concejala de Bogotá
Partido Alianza Verde

H.C. MARTIN RIVERA ALZATE

Concejala de Bogotá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO No. 261 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE POLICÍA EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANIMAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Concejo de Bogotá D.C.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 1 y 9 del Artículo 313 de la Constitución, los numerales 1 y 7 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993 y los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016,

ACUERDA

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto dictar normas de policía en materia de protección animal, en ejercicio del poder subsidiario y residual de policía que está en cabeza del Concejo de Bogotá, en virtud de los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016.

Artículo 2. PRINCIPIOS. Para la implementación de las disposiciones del presente acuerdo se tendrán en cuenta los principios de los que tratan la Ley 1774 de 2016, la Ley 1801 de 2016 y demás leyes que las modifiquen o sustituyan.

Artículo 3. FAVORABILIDAD PRO ANIMAL. En la interpretación de las disposiciones del presente Acuerdo, las autoridades adoptarán aquella que sea más favorable al bienestar y protección del animal.

Artículo 4. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. En ejercicio de su función de inspección y vigilancia, y en su condición de autoridad especial de policía, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal –IDPYBA– hará verificaciones frecuentes y regulares sobre establecimientos y prestadores de servicios que desarrollen actividades con o para animales, para garantizar su bienestar y adecuada tenencia, así como para exigir el cumplimiento de los protocolos y demás instrumentos expedidos para este fin.

Parágrafo. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Distrital 109 de 2009, o la norma que lo modifique o sustituya, las acciones administrativas de control están a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Artículo 5. RECURSOS RECAUDADOS POR CONCEPTO DE MULTAS POR MALTRATO ANIMAL. Modifíquese el numeral 1.6 del artículo 6 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, el cual quedará así:

“1.6 Los recursos provenientes de las sanciones resultantes de procesos por maltrato animal, conforme con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 46 de la Ley 84 de 1989, y las multas resultantes de los comportamientos contrarios a la convivencia previstos en los artículos 116, 124 y 134 de la Ley 1801 de 2016”.

Artículo 6. OTROS RECURSOS. Adiciónese el numeral 1.8 al artículo 6 del Decreto 546 de 2016, el cual quedará así:

“1.8 El 10% de los recursos destinados para financiar programas, proyectos de inversión y actividades de cultura ciudadana que ingresen al Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) o el fondo que haga sus veces, excluyendo para este cálculo los recursos a los que se refiere el numeral 1.6”.

Artículo 7. INSPECCIONES DE POLICÍA ESPECIALIZADAS EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del presente Acuerdo, la Alcaldía Mayor trasladará a la planta del IDPYBA las inspecciones de policía especializadas en protección y bienestar animal existentes y creará nuevas inspecciones especializadas en esta materia, las cuales se encargarán de conocer:

1. Los procesos por contravenciones contenidas en la Ley 84 de 1989 o la norma que la modifique o sustituya.
2. Los procesos por comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en los artículos 116, 124 y 134 de la Ley 1801 de 2016.
3. Los procesos por cualquier otro comportamiento contrario a la convivencia contenido en la Ley 1801 de 2016, siempre que se presente en concurso con alguno de los comportamientos mencionados en los numerales anteriores.
4. La segunda instancia de los procesos verbales inmediatos que adelante el personal uniformado de la Policía Nacional, por comportamientos que afecten de manera directa o indirecta a los animales.

Parágrafo 1. La Administración Distrital garantizará la disponibilidad permanente de inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal para atender, en cualquier momento, los casos de maltrato animal que se presenten. El IDPYBA, en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente, les brindará a los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal la capacitación requerida para el desempeño de sus funciones.

Parágrafo 2. La Administración Distrital capacitará de manera continua a los inspectores de policía especializados en protección y el bienestar animal en asuntos relacionados con el derecho de los animales, incluyendo aquellos aspectos que regulan el manejo de los animales silvestres.

Artículo 8. GRUPO DE REACCIÓN INMEDIATA. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Acuerdo el IDPYBA iniciará acciones de fortalecimiento del Grupo de Reacción Inmediata contra el Maltrato Animal –GRIMA–, que tendrá como función la atención prioritaria e inmediata de los casos que requieran respuesta urgente. Este grupo estará liderado por un inspector de policía especializado en protección y bienestar animal, quien adelantará los procedimientos policivos correspondientes.

Artículo 9. AUTORIDAD SANITARIA. Para la implementación de las medidas sanitarias de las que tratan los artículos 576 y 591 de la Ley 9 de 1979, la Secretaría Distrital de Salud designará los funcionarios que correspondan, para que, en el marco de sus competencias y de manera permanente y coordinada con el IDPYBA, adelanten acciones de inspección, vigilancia y control en materia de zoonosis y demás asuntos sanitarios relacionados con animales.

Parágrafo. Los funcionarios designados por la Secretaría Distrital de Salud operarán de forma presencial y permanente en las instalaciones del IDPYBA.

Artículo 10. COORDINACIÓN PARA LA PROTECCIÓN ANIMAL. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Acuerdo, el IDPYBA se articulará con las demás entidades distritales con competencias en la materia y con las Alcaldías Locales. En cumplimiento de lo anterior, el IDPYBA acompañará a la Secretaría Distrital de Ambiente a los operativos de control que involucren animales.

Artículo 11. ANIMALES EN MANIFESTACIONES PÚBLICAS. Cuando se presenten manifestaciones públicas o cualquier clase de escenario que implique la alteración del orden público, ninguna autoridad podrá llevar ni utilizar animales y deberá velar por retirar y proteger a los que se encuentren involucrados.

CAPÍTULO II ASPECTOS SUSTANCIALES

Artículo 12. EUTANASIA DE ANIMALES. La eutanasia de los animales que estén bajo la custodia del IDPYBA y de la Secretaría Distrital de Ambiente sólo podrá realizarse cuando se hayan agotado todos los medios disponibles para su recuperación física o emocional, y siempre que un médico veterinario o un etólogo determine que se presenta al menos una de las circunstancias descritas en el artículo 17 de la Ley 84 de 1989 o la norma que la modifique o sustituya.

Esta decisión deberá contar con concepto técnico previo favorable del Comité de Bioética del IDPYBA o de la instancia que haga sus veces, salvo que las circunstancias exijan tomar una decisión urgente e inmediata para evitar el sufrimiento innecesario del animal, de acuerdo con el protocolo que el IDPYBA expida para tal fin. La decisión de aplicar la eutanasia deberá estar

publicada, junto con su justificación, en un medio electrónico de fácil acceso para la ciudadanía.

Parágrafo. En los casos de eutanasia de animales silvestres también aplicará lo dispuesto en el artículo 23 de la Resolución 2064 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la norma que la modifique o sustituya.

Artículo 13. ACTIVIDAD DE ALBERGUE DE ANIMALES. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, el IDPYBA reglamentará la actividad de albergue de animales en refugios, guarderías, hogares de paso y similares. En dicha reglamentación se determinará el número máximo de animales que se pueden albergar en un mismo espacio, según el área disponible, las especies y características de salud de los animales acogidos, las condiciones locativas, entre otros; así como las condiciones en las cuales estos deben ser mantenidos. Esta reglamentación deberá garantizar los principios de bienestar animal contenidos en el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya.

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en la reglamentación que se expida implicará la imposición de la correspondiente medida correctiva, de conformidad con lo dispuesto para el numeral 5 del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo. Las alcaldías locales, con el apoyo y la orientación técnica del IDPYBA, velarán por el cumplimiento de lo dispuesto en la reglamentación de la que trata el presente artículo.

Artículo 14. PROMOCIÓN ECONÓMICA DE ANIMALES EN VÍA PÚBLICA. Queda prohibida la promoción económica de animales domésticos de cualquier especie en vía pública. La realización de este comportamiento implicará la imposición de la correspondiente medida correctiva, de conformidad con lo dispuesto para el numeral 2 del artículo 116 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya.

Cuando se demuestre la ocurrencia de este comportamiento contrario a la convivencia, se impondrá el decomiso de los animales involucrados como medida correctiva adicional, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 179 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo. Entiéndase por promoción económica toda forma de exhibición de los animales, con el fin de obtener un provecho económico.

Artículo 15. ESTERILIZACIÓN DE PERROS DE MANEJO ESPECIAL. Todo perro de manejo especial, clasificado como tal en la Ley 1801 de 2016, deberá ser esterilizado por su propietario, poseedor o tenedor. La esterilización del animal, sea hembra o macho, constará en el medio que determine el IDPYBA y en el respectivo carné de vacunación, que deberá

portar consigo el propietario, poseedor o tenedor, siempre que el animal se encuentre en espacio público.

El incumplimiento de la presente disposición implicará la imposición de las medidas correctivas correspondientes, de conformidad con lo dispuesto para el numeral 5 del artículo 134 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya.

Artículo 16. REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE ANIMALES DE COMPAÑÍA. Todos los animales de compañía que residan en la ciudad, sean gatos o perros, deberán estar registrados en el “Sistema Distrital de Registro de Animales de Compañía” e identificados mediante placa de identificación o cualquier otro dispositivo visible. Para ello, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, el IDPYBA, con apoyo de las alcaldías locales, rediseñará y pondrá en marcha el actual sistema de registro de animales de compañía.

Los propietarios, poseedores o tenedores de animales de compañía deberán suministrar la información requerida por el IDPYBA a través del “Sistema Distrital de Registro de Animales de Compañía”, portar el certificado de registro e identificar al animal de forma visible. Para el caso de los gatos y perros comunitarios, la información podrá ser suministrada por algún miembro de la comunidad que se encargue de su cuidado.

Parágrafo. Para los perros de manejo especial, las alcaldías locales llevarán un censo, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 de la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya, y lo actualizarán semestralmente.

Las alcaldías locales otorgarán el permiso del que trata el artículo 128 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya, y para tal efecto no podrán exigir más requisitos que los que prevé la normativa vigente. La póliza de responsabilidad civil extracontractual de la que trata el parágrafo del artículo 127 de la Ley 1801 de 2016 sólo será exigible una vez el Gobierno Nacional emita la reglamentación correspondiente.

Artículo 17. TENENCIA RESPONSABLE DE ANIMALES. La tenencia responsable de animales implica el cumplimiento de los cinco componentes del principio de bienestar animal contemplado en el literal b) del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya. Toda tenencia que desconozca uno o varios de estos componentes, con la consecuencia de menoscabar la salud o la integridad física o emocional del animal, se enmarca en lo establecido en el literal j) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989 y será sancionada de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

Artículo 18. DAÑO EMOCIONAL. Todo acto intencional que le cause daño emocional a un animal, por desconocer el principio de protección al animal establecido en el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, se enmarca en lo señalado en el literal z) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989 o la norma que lo modifique o sustituya y será sancionado de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

Parágrafo. Se entiende por daño emocional la afectación transitoria o permanente en el estado mental y en la respuesta emocional de un animal, producida por eventos o situaciones que amenazaron o afectaron negativamente su calidad de vida. El animal que sufre daño emocional manifiesta apatía o mayor reacción a los estímulos, expresando ansiedad, miedo o agresividad.

Artículo 19. ABANDONO DE ANIMALES. Dejar expósito o abandonar a su suerte a un animal doméstico o domesticado en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia es un comportamiento que se enmarca en el literal v) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989 y será sancionado de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

Cuando el animal abandonado no se encuentre en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia, el comportamiento se enmarca en el literal b) del artículo 6 de la Ley 84 de 1989, y será sancionado de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

Artículo 20. GATOS Y PERROS COMUNITARIOS. En el caso de gatos y perros sin hogar, que se benefician de los cuidados de una comunidad humana, está permitida la ubicación de estructuras destinadas exclusivamente a su refugio en el espacio público, por parte de los miembros de la comunidad a cargo de su cuidado.

Estas estructuras no podrán ubicarse en lugares de paso peatonal o vehicular, en zonas de juegos infantiles o de prácticas deportivas, en áreas protegidas, en bienes declarados de interés cultural y patrimonial, en sitios de disposición de residuos sólidos, o en áreas donde se vendan o preparen alimentos, en lugares donde afecten un interés colectivo, o donde los animales carezcan de bienestar o estén en riesgo.

Artículo 21. ANIMALES SILVESTRES. La imposición de las medidas correctivas contenidas en el artículo 101 de la Ley 1801 de 2016 por comportamientos que afecten a las especies de flora o fauna silvestre no excluye la imposición de otras sanciones o medidas correctivas por maltrato animal, como las establecidas en la Ley 84 de 1989 y en las demás normas que la modifiquen o sustituyan.

Artículo 22. ENTREGA VOLUNTARIA DE ANIMALES. El IDPYBA podrá disponer de manera inmediata de los animales domésticos que le sean entregados voluntariamente en el marco de un procedimiento administrativo o de policía.

Artículo 23. INFORMACIÓN SOBRE ANIMALES. El IDPYBA y la Secretaría Distrital de Ambiente dispondrán, cada una, de un medio electrónico público y de fácil acceso a la ciudadanía, en el que informen del estado y avance de los animales que estén bajo su custodia. Esta información versará, en particular, sobre el estado de salud y la situación

jurídica del animal, entre otra información que se considere relevante, y deberá ser actualizada permanentemente.

CAPÍTULO III ASPECTOS PROCESALES

Artículo 24. PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA EN PROCESOS POLICIVOS. Modifíquese el numeral 13 del artículo 5 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, el cual quedará así:

“13.1 Conocer, dar trámite y decidir en primera instancia, mediante los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, los siguientes asuntos:

- a. Los procesos por comportamientos que afectan a los animales en general, previstos en el artículo 116 de la Ley 1801 de 2016.
- b. Los procesos por comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales, previstos en el artículo 124 de la Ley 1801 de 2016.
- c. Los procesos por comportamientos en la tenencia de perros de manejo especial, que afectan la seguridad de las personas y la convivencia, previstos en el artículo 134 de la Ley 1801 de 2016.
- d. Los procesos por cualquier otro comportamiento contrario a la convivencia contenido en la Ley 1801 de 2016, siempre que se presente en concurso con alguno de los comportamientos mencionados en los literales anteriores.
- e. Los procesos por contravenciones de los que trata la Ley 84 de 1989 y demás leyes que la modifiquen o sustituyan.

13.2 Conocer, dar trámite y decidir en segunda instancia:

- a. A través de los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, los procesos verbales inmediatos de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, por comportamientos que afecten de manera directa o indirecta a los animales.
- b. De manera directa por el IDPYBA, aquellos asuntos que se hayan tramitado en primera instancia por los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal.”

Artículo 25. APREHENSIÓN MATERIAL PREVENTIVA Y DECOMISO. Adiciónese el numeral 15 al artículo 5 del Decreto Extraordinario 546 de 2016, el cual quedará así:

“15. Mediante los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, aprehender preventivamente, decomisar y declarar en abandono a cualquier animal, sin que medie orden judicial o administrativa previa, en su condición de autoridad de policía.”

Artículo 26. PROCEDIMIENTO. Las actuaciones policivas que adelanten en primera instancia los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal del IDPYBA, por comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en la Ley 1801 de 2016, se tramitarán

por el proceso verbal abreviado del que trata el artículo 223 de dicha ley y las demás normas que la modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Las actuaciones policivas se llevarán a cabo sin perjuicio de los procesos penales o administrativos que se adelanten de manera simultánea por los mismos hechos.

Artículo 27. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. Los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal deberán declararse impedidos y podrán ser recusados cuando se encuentren incurso en las causales establecidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya.

Los impedimentos y recusaciones que se presenten, relacionados con los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal serán resueltos por el IDPYBA. Los que estén relacionados con el IDPYBA, como Autoridad Administrativa Especial de Policía, serán resueltos por la Secretaría Distrital de Ambiente, como cabeza de sector.

Artículo 28. CONFLICTOS DE COMPETENCIA. Los conflictos de competencia que se susciten entre un inspector de policía especializado en protección y bienestar animal y cualquier otra autoridad de policía serán resueltos por el Alcalde Mayor de Bogotá o por quién este delegue.

Artículo 29. PRUEBAS. En desarrollo de lo dispuesto por el literal c) del numeral 3 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, el inspector especializado en protección y bienestar animal podrá solicitar informes a los servidores o contratistas del IDPYBA, cuando se requieran conocimientos técnicos especializados para adoptar la decisión, garantizando siempre la independencia del dictamen.

Cuando el IDPYBA carezca de la capacidad técnica para rendir un informe, podrá buscar apoyo técnico en otras entidades especializadas, ya sean públicas o privadas. Para tal efecto, podrá suscribir los contratos o convenios que sean necesarios.

Parágrafo. Cuando la Secretaría Distrital de Ambiente adelante un proceso administrativo en ejercicio de su función de control, deberá trasladar las pruebas que obren en el mismo al inspector de policía que adelante un procedimiento por los mismos hechos, cuando así lo solicite. En cualquier caso, la Secretaría Distrital de Ambiente garantizará el acceso de los funcionarios de policía a los centros de fauna que estén a su cargo, con el objeto de recaudar material probatorio.

Artículo 30. DOBLE INSTANCIA. El IDPYBA organizará su estructura interna para garantizar el principio de doble instancia y la independencia de sus decisiones en cada una de ellas.

Artículo 31. AUDIENCIA PÚBLICA. Siempre que fuera posible, la audiencia pública de la que trata el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 se realizará de manera inmediata en el lugar de

los hechos que originaron el procedimiento, y se procurará agotar todas sus etapas en el menor tiempo posible.

Si es procedente, la autoridad de policía podrá adoptar la decisión de decomiso del animal durante el transcurso de esta audiencia, en cuyo caso lo dejará a disposición del IDPYBA.

Artículo 32. INASISTENCIA A LA AUDIENCIA PÚBLICA. Si el presunto infractor no asiste a la audiencia pública de la que trata el numeral 3 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, contará con tres (3) días para aportar prueba siquiera sumaria de la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor. En caso de que la justificación sea admisible, el inspector especializado en protección y bienestar animal del IDPYBA programará una nueva audiencia de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.

De lo contrario, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término anterior, se procederá a dar por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia, se resolverá el asunto de fondo con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades –salvo que se considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional–, se procederá a ordenar el decomiso del animal y, cuando haya decisión en firme, el IDPYBA podrá disponer de él para entregarlo en adopción.

Artículo 33. SEGUNDA INSTANCIA EN DECISIONES DE POLICÍA. Contra las medidas previstas en el artículo 210 de la Ley 1801 de 2016, y que se adopten en procesos en los cuales se vean involucrados animales domésticos, procederá el recurso de apelación que deberá ser resuelto por los inspectores especializados del IDPYBA.

Artículo 34. PARTICIPACIÓN EN PROGRAMA COMUNITARIO O ACTIVIDAD PEDAGÓGICA DE CONVIVENCIA. La medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia será impuesta por la autoridad de policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia que afecten de manera directa o indirecta a los animales y que tengan como consecuencia la imposición de una multa tipo 3 o tipo 4, sin perjuicio de las demás medidas correctivas que deban ser impuestas.

Parágrafo. El IDPYBA coordinará e implementará el diseño y la ejecución de los programas comunitarios o actividades pedagógicas de las que trata este artículo. Para tales efectos, podrá celebrar los convenios o contratos que sean necesarios.

Artículo 35. DECOMISO. La autoridad de Policía ordenará el decomiso de los animales involucrados en comportamientos contrarios a la convivencia, siempre que en el proceso se demuestre que se ha comprometido o está en riesgo la vida o la integridad física o emocional de los animales, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 179 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 36. PRIORIZACIÓN DE CASOS CON ANIMALES APREHENDIDOS PREVENTIVAMENTE O INCAUTADOS. Los casos en los que se haya aprehendido preventivamente o incautado a un animal serán priorizados en su trámite y resueltos en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir del inicio de la actuación.

Cuando venza el término anteriormente indicado, sin que se hubiera adoptado decisión de fondo en el caso respectivo, el superior del inspector especializado responsable le compulsará copias disciplinarias.

Artículo 37. DEVOLUCIÓN DE LOS ANIMALES APREHENDIDOS PREVENTIVAMENTE. El inspector de policía especializado sólo podrá ordenar la devolución del animal al tenedor, poseedor o propietario cuando no se haya podido demostrar que éste sea responsable del maltrato físico o emocional, ya sea por acción u omisión. En cualquier caso, para adoptar esta determinación se requerirá concepto técnico previo por parte del IDPYBA, que podrá ser controvertido por el interesado. La decisión de devolución del animal podrá ser recurrida por la Personería Distrital.

En todo caso, se velará por salvaguardar los derechos de terceros adoptantes de buena fe y no se podrá devolver al animal a la persona que haya causado o permitido su maltrato físico o emocional.

Artículo 38. ATRIBUCIONES DE LA PERSONERÍA DISTRITAL. El Personero Distrital o su delegado podrá ejercer la actividad de Ministerio Público en el marco de los procedimientos de policía en los que se vean involucrados los animales de manera directa o indirecta. Para ello, podrá ejercer cualquiera de las atribuciones previstas en el artículo 211 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya, en especial:

1. Presentar conceptos ante las autoridades de Policía sobre la legalidad o constitucionalidad de los actos o procedimientos realizados por estas.
2. Solicitar motivadamente la suspensión de actividades o decisiones de las autoridades de Policía, en defensa de los intereses de los animales involucrados o del orden constitucional y legal y bajo su estricta responsabilidad.
3. Asistir o presenciar cualquier actividad de Policía que involucre animales y manifestar su desacuerdo de manera motivada, así como interponer las acciones constitucionales o legales que corresponda.
4. Realizar actividades de vigilancia especial a los procedimientos policivos especializados en protección y bienestar animal, a solicitud de parte o en defensa de los intereses de los animales.
5. Recibir verbalmente o por escrito las quejas o denuncias que formulen los ciudadanos contra los abusos, faltas o delitos cometidos por las autoridades de Policía en materia de protección y bienestar animal. Igualmente, podrá recibir denuncias de maltrato

animal, las cuales deberán transmitirse al IDPYBA y serán objeto de seguimiento especial por parte de la Personería Distrital.

6. Las demás que determinen la ley y los acuerdos distritales.

Artículo 39. PERSONERÍA DELEGADA PARA ASUNTOS POLICIVOS Y CIVILES. Adiciónese el numeral 9 al artículo 49 del Acuerdo 755 de 2019, el cual quedará así:

“9. Intervenir en los procesos policivos que adelanten los inspectores de policía especializados en protección y bienestar animal, para salvaguardar los intereses de los animales. Con este objetivo, podrá ejercer todas las atribuciones policivas que le concede la ley y los acuerdos distritales al Ministerio Público.”

Artículo 40. LINEAS DECISIONALES. El IDPYBA orientará líneas decisionales dentro de las cuales se establecerán los parámetros para la devolución de los animales en casos de incautación y de aprehensión material preventiva, así como de cualquier otro asunto relacionado con sus competencias en materia de Policía.

CAPÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES

Artículo 41. IMPLEMENTACIÓN. La Administración Distrital contará con seis (6) meses contados a partir de la publicación del presente Acuerdo para proferir los actos administrativos necesarios para su implementación.

Artículo 42. INFORME. En el informe que el IDPYBA debe rendir al Concejo de Bogotá, en cumplimiento del artículo 33 del Acuerdo 735 de 2019, también se incluirá la información pertinente relacionada con el ejercicio de sus funciones de policía en primera instancia.

Artículo 43. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el artículo 22 del Acuerdo 735 de 2019, el Acuerdo 36 de 1999, y todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO No. 262 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE DESINCENTIVA LA DISTRIBUCIÓN, VENTA Y USO DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS POR PARTICULARES Y SE PROHÍBE SU ADQUISICIÓN Y USO EN LAS ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

7. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente Acuerdo es prohibir a las entidades del Distrito Capital que hacen parte del sector central, descentralizado y localidades la adquisición y el uso de artículos pirotécnicos, y desincentivar su uso por particulares, con los fines de proteger el ambiente y la salud y el bienestar de los seres humanos y los animales.

8. ANTECEDENTES

El presente proyecto de Acuerdo no ha sido presentado antes en el Concejo de Bogotá.

9. JUSTIFICACIÓN

En el presente acápite se hará mención al origen de la pólvora, así como a los efectos documentados que su uso produce en los animales.

3.1. Origen de los artículos pirotécnicos

Aunque normalmente se afirma que la pólvora fue inventada en China, se tiene conocimiento de su uso por parte de los antiguos griegos y romanos. En otras fuentes, se señala que el arquitecto Callinicos de Heiliópolis pudo ser el responsable de la primera producción de fuegos artificiales alrededor del año 670. Hoy en día la mayoría de artículos pirotécnicos provienen de China, India y la República Checa.

En sus inicios, la pólvora no se usó con fines de entretenimiento, sino con un propósito bélico. A finales del siglo XV, esta se utilizó en guerras europeas y, posteriormente, para celebrar eventos como matrimonios, bautizos y fiestas de independencia⁵.

⁵ “La curiosa historia de los fuegos artificiales”, *BBC News*
https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101206_fuegos_artificiales_navidad_ano_nuevo_amab

3.2. Efectos de los artículos pirotécnicos en los animales

En nuestra sociedad, los fuegos artificiales hacen parte de las celebraciones. Sin embargo, su uso tiene un alto impacto en los animales de las demás especies. Numerosos estudios han demostrado que los animales cambian su comportamiento y muestran respuestas fisiológicas a ruidos fuertes o abruptos. Los efectos en cada especie y en cada animal pueden variar, dependiendo de las reacciones de sus sistemas nerviosos, hábitos, condiciones de socialización, hábitat o capacidad auditiva. Sea cual sea la condición, todos los animales sufren afectaciones derivadas del miedo.

Dicha sensación produce la aceleración de diferentes puntos en el cerebro que activan el sistema nervioso autónomo simpático, el cual se encarga de la liberación de la adrenalina, que es la hormona responsable de producir reacciones dirigidas a huir o pelear. En algunos animales el estímulo puede ser tan alto que podría generar problemas o actitudes como episodios de ansiedad, fobia o pánico, pérdida de conciencia, desorientación, paro cardíaco, síndrome de estrés postraumático, estados depresivos, ausencia de apetito, entre otros.

Informes de aves que caen del cielo aparecen en medios de comunicación durante las fechas de celebraciones. Por ejemplo, el diario El Tiempo⁶, informó en los siguientes términos sobre la muerte de cientos de aves por el uso de fuegos artificiales en Roma, Italia:

“La Organización Internacional para la Protección de Animales (OIPA) denunció la muerte de centenares de aves en Roma (Italia), las cuales fueron víctimas de los estruendos causados por la pólvora durante las celebraciones de fin de año (...)

Según el portal de noticias Wanted in Rome, los pájaros (...) desorientados, asustados por las explosiones, murieron después de volar hacia ventanas y cables eléctricos de alto voltaje poco después de la medianoche”, asegura el portal.

Loredana Diglio, miembro de OIPA sugirió que los pájaros “murieron de miedo”: “Pueden volar juntos y golpearse entre sí, o golpear ventanas o líneas eléctricas. No olvidemos que también pueden morir de ataques cardíacos”.

Radio Nacional de Colombia RTVC⁷, publicó en su página web el siguiente artículo:

“Además de los preocupantes registros de quemados que año a año las autoridades registran durante las fiestas de fin de año por el uso inadecuado de la pólvora, cientos

⁶ <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/en-roma-italia-cientos-de-aves-muertas-por-fuegos-artificiales-en-celebraciones-de-ano-nuevo-558448>, publicado el 3 de enero de 2021

⁷ Página web RTVC, artículo publicado el el 10 de diciembre de 2020, “Desde ansiedad hasta la muerte: el efecto de la pólvora en los animales”. <https://www.radionacional.co/noticia/mascotas/cual-es-el-efecto-de-la-polvora-en-los-perros-gatos-y-aves>

de animales también son víctimas de su manipulación, o mejor, de su denotación (sic). La razón es que los fuertes sonidos de la pólvora afectan sus sistemas nerviosos, provocándoles desde una pérdida de orientación hasta un infarto.

En Contacto Directo el doctor Juan Camilo González Niño, médico veterinario, máster en etología clínica y miembro del Equipo de Protección y Bienestar Animal de la Gobernación de Cundinamarca, aclaró que los sonidos que produce la pólvora afectan a todos los animales debido a que sus capacidades auditivas son mucho más altas que las de los humanos.

“Cuando hablamos de la capacidad o sensibilidad audible de los animales consideramos el espectro o la cantidad de sonidos que pueden percibir los animales. Los seres humanos escuchamos alrededor de 20 mil Hertz, mientras que los animales pueden oír hasta 25 mil o 100 mil Hertz según la especie; esto lo que los hace más vulnerables a los sonidos”, indicó.

De acuerdo con un estudio de la Doctors (sic) Louise Thompson, consultora experta en conducta animal, las explosiones de fuegos artificiales pueden emitir sonidos de 150 hasta 190 decibelios, y se estima que a partir de los 65 decibelios inician efectos de estrés en todos los animales. Dados los efectos aturdidores en ellos, American Society for the Prevention of Cruelty to Animals advierte que el 20 por ciento de los casos de animales extraviados se produce por las reacciones a los sonidos de la pólvora y de los truenos durante una tormenta.

De acuerdo con la Asociación de Veterinarios de Vida Silvestre de Colombia, consultada por esta concejalía acerca de las afectaciones que los artículos pirotécnicos causan en animales, la mayoría de estudios científicos se enfocan en los perjuicios que tales artefactos generan a las aves, entre los cuales se señalan los siguientes:

- La pirotecnia en aves causa taquicardia e incluso muerte inmediata.
- Todos los disturbios provocados por la pólvora generan inmunodepresión en los animales.
- En animales juveniles que se encuentran en fase de precanto, la afectación en la capacidad auditiva, derivada de la exposición a la pólvora, puede perjudicar la producción vocal normal y, así, la comunicación entre individuos y su supervivencia.
- Posterior a un episodio de pirotecnia las aves alcanzan una altura cinco veces superior a lo normal y duran mayor tiempo en vuelo, lo que implica un gasto energético importante, interrupción del sueño, descanso o forrajeo y una potencial disminución en el consumo luego de reubicarse.
- Debido al smog, a la intensidad lumínica y al ruido generados por la pirotecnia, las aves se desorientan y sufren de pánico, provocando colisiones contra los edificios y, en consecuencia, traumas severos o fatales.
- Los disturbios pirotécnicos en los períodos de formación de pareja y nidación pueden causar abortos de eventos reproductivos, abandono de huevos en período de

incubación, muerte de embriones por frío, y depredación o pisoteo de otros animales que también huyen por el ruido.

En cuanto a los resultados de otras investigaciones acerca de los efectos de la pirotecnia en otras clases de animales, se reportan los siguientes:

- En zoológicos, se ha evidenciado que mamíferos como rinocerontes, chitas, elefantes, y roedores corren incesantemente durante varios minutos después de escuchar el estallido de fuegos pirotécnicos.
- La pirotecnia emite sonidos de hasta 190 decibeles, lo que en perros puede causar pérdida de la audición.
- Se reportan mutilaciones, accidentes fatales, quemaduras por exposición directa a la pólvora.
- El material particulado (PM10) afecta a los animales en el sitio de la explosión, pero también a animales en ubicaciones alejadas, en la medida en que el viento transporta esas partículas.
- Al quemarse, la pirotecnia libera varios contaminantes atmosféricos y acuáticos, como: partículas de hollín, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, titanio, cobre y antimonio, entre otros. Estos son químicos potencialmente tóxicos para humanos y animales, y tiene capacidad de bioacumulación y biomagnificación.
- La ingesta de algunos de estos químicos representa un mayor riesgo para roedores nativos como curíes, entre otros, en la medida en que contaminan el suelo del que obtienen su alimento y se bioacumulan, afectando a otros animales en los niveles tróficos ascendentes de la cadena alimenticia.

Por todo lo anterior, la Asociación de Veterinarios de Vida Silvestre en su comunicación afirma que conoce y reconoce *“las implicaciones negativas que representa la pirotecnia en la salud y el bienestar animal (física, mental y comportamental), toda vez que factores como ruido, humo, vibraciones y partículas contaminantes asociadas a la explosión de pólvora generan miedo y angustia, incomodidades físicas o térmicas, lesiones físicas, dolor y predisposición a diversas enfermedades”*. Por ello, **este cuerpo colegiado de expertos en fauna silvestre recomienda “el reemplazo de pirotecnia en celebraciones o eventos desarrollados en Bogotá –y el resto del país– por alternativas con menor o nulo impacto en la salud y el bienestar colectivo (animal, humano y ambiental)”**.

3.3. Las alternativas de entretenimiento

Como ha quedado ampliamente expuesto, el uso de la pólvora y de fuegos artificiales resulta altamente perjudicial para los animales. Por esta razón, es conveniente buscar alternativas de entretenimiento que puedan suplir el uso de artículos pirotécnicos.

Una de ellas es las luces insonoras: una forma de entretenimiento para humanos que beneficiaría al medio ambiente y por ende a los animales. A manera de ejemplo, puede verse la llegada del año 2020 en Shangai, China, donde en vez de usar artículos pirotécnicos se usó

un ejército de 2.000 drones para la iluminar la ciudad, cuyas luces dibujaron diferentes figuras. El video está disponible en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=kxktfkKBH3I>

3.4. Marco doctrinal

La doctrina⁸ sobre animales ha citado la *Declaración de Cambridge sobre la Conciencia (2012)* como un evento histórico, por ser “el manifiesto elaborado por diversos científicos donde declaran la existencia de consciencia en los animales no humanos”. El documento fue firmado en presencia de Stephen Hawking, cuenta con neurólogos como David Edelman del Instituto de Neurociencias de California, Philip Low de la Universidad de Stanford y Christof Koch del Instituto de Tecnología de California. La Declaración expresa que la investigación sobre la conciencia es un campo que está evolucionando y en el que han sido desarrolladas numerosas técnicas y estrategias para el estudio de capacidades en animales humanos y no humanos. A la fecha, esta investigación ha demostrado la capacidad de los organismos del reino animal de percibir su propia existencia y la del mundo que los rodea. Además, la neurociencia ha evolucionado en el estudio de las áreas del cerebro, descubriendo que las que nos distinguen del resto de los animales no son las que producen la conciencia. De esto se deduce que algunos animales son poseedores de ella, debido a que poseen las estructuras cerebrales responsables de los procesos que la generan.

El estudio concluye que: *“Evidencia convergente indica que los animales no humanos poseen los sustratos neuroanatómicos, neuroquímicos y neurofisiológicos de estados conscientes, así como la capacidad de exhibir comportamientos deliberados. Por consiguiente, el peso de la evidencia indica que los seres humanos no son los únicos que poseen los sustratos neurológicos necesarios para generar conciencia. Animales no humanos, incluyendo a todos los mamíferos y aves, y a muchas otras criaturas, como los pulpos, también poseen estos sustratos neurológicos”*.

4. MARCO JURÍDICO

El proyecto de Acuerdo que se somete a consideración del Concejo de Bogotá está fundamentado en normas de rango internacional, constitucional, legal y reglamentario. Estas parten de principios y valores constitucionales que deben plasmarse en mandatos concretos a medida que se desciende en la jerarquía normativa.

4.1. Marco Internacional

Entre las declaraciones de rango internacional que justifican la adopción del presente proyecto de Acuerdo, se encuentran las siguientes:

⁸ El Cerebro de los Animales, Neurociencia y bioética de Miguel Capó Martí, 2018.

- Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, dictada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.

El principio 4 de esta Declaración establece que el hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat. Por lo tanto, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de estos seres vivos y ecosistemas.

- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dictada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992.

El principio 4 de este segundo instrumento establece que, a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. El principio 10 señala que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso a la información sobre el medio ambiente, de la que dispongan las autoridades públicas, incluida la de materiales y actividades que encierran peligros para sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Además, deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluidos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Finalmente, el principio 11 establece que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican.

- Declaración Universal de los Derechos de los Animales.

Aunque en sentido estricto no se trata de un instrumento normativo, este documento establece que todos los animales tienen derecho a la atención, a los cuidados y a la protección del hombre; que ningún animal será sometido a malos tratos ni a actos crueles; que todo animal que pertenezca a una especie que viva tradicionalmente en el entorno humano tiene derecho a vivir y crecer al ritmo y en las condiciones de vida y libertad propias de su especie; que la modificación de este ritmo o condiciones, impuesta por el hombre, es contraria a derecho; y que la contaminación y destrucción del ambiente natural conducen al genocidio.

4.2. Marco Constitucional

Entre las normas constitucionales que justifican la expedición del presente proyecto de Acuerdo, están:

- artículo 8: es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- artículo 58: la propiedad es una función social que implica obligaciones; por lo tanto, le es inherente una función ecológica.
- artículo 79: todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
- artículo 95.8: uno de los deberes de la persona y del ciudadano es proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
- artículo 333: la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. (...) La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.

En sentencia C-666 de 2010, la Corte Constitucional expresó:

“una concepción integral del ambiente obliga a concluir que dentro de los elementos que lo componen deben entenderse incluidos los animales, que hacen parte del concepto de fauna que, a su vez, se ha entendido como parte de los recursos naturales o, en otras palabras, de la naturaleza como concepto protegido, cuya garantía es contemplada por la Constitución de 1991”.

La inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente se hace con base en el papel que estos juegan en el desarrollo de la vida humana. Acentúa la Corte que esta consideración supera el enfoque eminentemente utilitarista –que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos–, y se inserta en la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y, por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto –o ambiente– en el que desarrolla su existencia. No otra puede ser la norma constitucional que se derive de las diversas y numerosas disposiciones en que la Constitución hace referencia a los elementos que integran el ambiente y que fueron mencionadas anteriormente como parte de la llamada “Constitución ecológica”.

En relación con su protección, la manifestación concreta de esta posición se hace a partir de dos perspectivas: la de fauna protegida en virtud del mantenimiento de la biodiversidad y el equilibrio natural de las especies; y la de fauna a la cual se debe proteger del padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación legítima, protección esta última que refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes (...).”

De acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional, se puede concluir que:

- dentro de la concepción integral del ambiente se entienden incluidos los animales mediante el concepto fauna que está protegido por la Constitución.

- esta inclusión supera el enfoque utilitarista de los animales. Los animales son considerados otros seres vivos que comparten el entorno en el que se desarrolla la vida humana.
- Esta protección se debe desarrollar de acuerdo con dos concepciones: la fauna que se encuentra protegida en virtud del mantenimiento de la biodiversidad y el equilibrio natural de las especies, y la fauna que debe protegerse del padecimiento, el maltrato y la crueldad sin justificación. Todo, dentro de un contexto de moral política y conciencia de responsabilidad de los seres humanos frente a otros seres sintientes.

4.3. Marco legal

- Ley 5 de 1972 *“Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de Animales”*. Esta creó las Junta Defensoras de Animales en cada uno de los municipios del país y les asignó el deber de *“promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y evitar actos de crueldad, maltratamientos y el abandono injustificado de tales animales”*.
- Ley 9 de 1979 *“Por la cual se dictan medidas sanitarias”*. En su artículo 130 esta establece que *“en la importación, fabricación, almacenamiento, transporte, comercio, manejo o disposición de sustancias peligrosas deberán tomarse todas las medidas y precauciones necesarias para prevenir daños a la salud humana, animal o al ambiente, de acuerdo con la reglamentación del Ministerio de Salud.”*
- Ley 84 de 1989 *“Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”*. Esta indica que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.
- Ley 670 de 2001, *“Por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos”*. De esta norma se destaca que los alcaldes municipales y distritales podrán permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, fijando las condiciones de seguridad que determine técnicamente el cuerpo de bomberos. Esta norma gradúa las categorías de los fuegos artificiales de 1 a 3, de acuerdo con su nivel de riesgo, señalándose que para determinar la clase de fuegos artificiales que correspondan a cada una de estas categorías se tendrá en cuenta la clasificación que establezca del Icontec o la entidad que haga sus veces.
- Ley 1774 de 2016 *“Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”*. Esta norma reconoció a los animales como seres sintientes que, en tal virtud, deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor; especialmente, el causado de forma

directa o indirecta por humanos. Además, consagra el bienestar animal como principio, señalando que *“en el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:*

Que no sufran de hambre ni sed.

Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor,

Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido.

Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés.

Que puedan manifestar su comportamiento natural”

Ella también consagra, como principio, la *solidaridad social* que consiste en que: *“el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o integridad física”.*

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de las que se tenga conocimiento”.

4.4. Marco reglamentario

- Decreto Distrital 751 de 2001. Adopta medidas sobre fabricación, almacenamiento, transporte, venta y manipulación de fuegos artificiales o artículos pirotécnicos en el Distrito Capital de Bogotá. Este establece que la solicitud de permisos para demostraciones públicas pirotécnicas deberá presentarse ante el Director del Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá; no permite venta, manipulación, porte, transporte y expendio de productos pirotécnicos y fuegos artificiales a menores de edad y personas en estado de embriaguez, ni a quienes se hallen en incapacidad de regular sus propios actos; establece las condiciones de seguridad al empacar productos pirotécnicos, las condiciones y los requisitos técnicos, sanitarios y de seguridad de los inmuebles destinados al almacenamiento de pólvora, y las condiciones de distribución y transporte de productos pirotécnicos; y le da a la Secretaría Distrital de Salud la obligación de adelantar campañas de prevención frente al riesgo por el uso de productos pirotécnicos y de establecer un plan de contingencias de atención inmediata al quemado, junto con la Red Distrital de Urgencias.
- Decreto Distrital 503 de 2002. Autoriza la fabricación, producción y almacenamiento de artículos pirotécnicos únicamente en las zonas industriales de Puente Aranda, Fontibón y Autopista Sur, atendiendo lo previsto en el artículo 4 de la Ley 670 de 2001 y en las normas que la modifiquen.
- Decreto Nacional 4481 de 2006. Reglamenta parcialmente la Ley 670 de 2001, aplicable a toda persona que distribuya, use o venda pólvora, artículos pirotécnicos o fuegos

artificiales; establece la prohibición de venta de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales y globos a menores de edad y a personas en estado de embriaguez; les da a los centros de salud y hospitales públicos y privados la obligación de brindar atención médico hospitalaria de urgencia a menores que resulten con quemaduras y daños corporales por el uso de artículos pirotécnicos; establece que los alcaldes expidan la autorización para la distribución, venta y el uso de pólvora teniendo en cuenta las calidades del personal que manipule la pólvora, la delimitación de zonas, fechas y horarios para el uso de la pólvora, la forma de transporte y almacenamiento, y las condiciones de seguridad para su uso.

- Decreto Distrital 360 de 2018. Crea la Comisión Intersectorial para la prevención y el monitoreo del uso de pólvora en Bogotá D.C., define uso, manipulación, almacenamiento, distribución, transporte, comercialización, registro y permisos de funcionamiento de establecimientos dedicados a la fabricación, distribución y venta de artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora y globos en Bogotá, D.C., y articula instancias que ejercen funciones de Inspección, Vigilancia y Control.

De este decreto se destaca el artículo 22, literales c) y d) que son las acciones de coordinación que le asisten al Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático (IDIGER) en el marco de la Comisión Intersectorial antes citada, a saber: coordinar la asistencia técnica, humanitaria y logística para la atención a la población afectada, de manera directa o indirecta, por incidentes, emergencias o desastres, por el uso indebido y manipulación de la pólvora, fuegos pirotécnicos y demás asociados a la misma; mantener actualizado el registro de incidentes o emergencias ocurridas en el Distrito Capital, así como el registro de personas afectadas, daños y pérdidas de bienes, infraestructura y recursos ambientales generados por una situación de emergencia, calamidad o desastres.

- Finalmente, la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos expidió la Guía de Condiciones y Requisitos para Artefactos Pirotécnicos, Fuegos Artificiales, Pólvora y Globos, la cual facilita la gestión de las personas dedicadas a la fabricación, el transporte y la venta o manipulación de pólvora para espectáculos o exhibiciones públicas, en cumplimiento del Decreto 360 de 2018, por lo que se constituye en un documento de referencia en la verificación de las aglomeraciones de público que se generan en el orden distrital. Sin embargo, esta Guía aún no ha sido adoptada mediante ninguna norma distrital.

4.5. Conclusiones sobre el marco jurídico

De acuerdo con las normas mencionadas se concluye que la venta de pólvora y fuegos artificiales está permitida y sólo se autorizan demostraciones públicas pirotécnicas como espectáculo con fines recreativos. Para ello se establecen condiciones y prohibiciones para su fabricación, almacenamiento, transporte, venta y utilización; se regula la forma de

construcción de las fábricas de artículos pirotécnicos, se definen condiciones sobre el personal fabricante y los empaques, se regula el permiso de venta, y se ordena la constitución de una póliza de responsabilidad civil extracontractual por posibles perjuicios que pueda causar la venta de pólvora.

También se ha indicado que el uso de pólvora es una actividad peligrosa y se ha destacado la prohibición de producirla con fósforo blanco y de venderla a menores de edad y a personas bajo el efecto de bebidas alcohólicas o estupefacientes. No se permite el uso de detonantes cuyo fin principal sea la producción de ruidos sin efectos luminosos, ni el uso de globos para cuya elevación se utilice un dispositivo alimentado por el fuego.

Es claro entonces que en materia de pólvora se contempla regulación frente a su fabricación, transporte, uso y disposición de desechos. No obstante, es importante destacar que **no existen normas que prohíban su uso en las entidades públicas del distrito o que desincentiven su uso para los particulares. El presente proyecto de acuerdo busca suplir ese vacío con el fin de avanzar en la protección animal, humana y ambiental.**

4.6. Facultad del Concejo y de la Alcaldía de Bogotá para expedir normas relacionadas con el uso y la comercialización de artículos pirotécnicos

El artículo 12 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) establece que el Concejo de Bogotá ejerce un poder subsidiario de Policía dentro de su jurisdicción “para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley. De acuerdo con el mismo artículo, en ejercicio de dicho poder subsidiario el Concejo de Bogotá no puede:

- “1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.
2. Establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.
3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley.”

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han tenido la oportunidad de desarrollar ampliamente la forma en que las entidades territoriales deben ejercer el poder subsidiario de policía. Aunque antes de la expedición de la Ley 1801 de 2016 las altas cortes no hacían una distinción tajante entre el poder subsidiario de policía del Concejo de Bogotá y la función de policía de las alcaldías municipales y distritales, hoy esa diferenciación es clara y permite especificar en detalle los alcances de las competencias de cada uno.

Al examinar la constitucionalidad de algunos apartes de la Ley 670 de 2001 en la Sentencia C-790 de 2002, la Corte Constitucional aclaró que la facultad de dictar normas de policía que ostentan las asambleas departamentales y el Concejo de Bogotá, esta “no puede ser entendida como el reconocimiento a dichas corporaciones de un poder de policía autónomo y absoluto para limitar de manera general derechos y libertades públicas”. Por eso, según la

Corte, el poder de policía de las entidades territoriales está dirigido a expedir normas para aplicar la ley en aquellos aspectos en los que es imposible para el legislador “prever todas las circunstancias de hecho”.

Posteriormente, en la Sentencia C-593 de 2005, el alto tribunal reiteró que las facultades de las asambleas y los concejos de dictar normas de policía, reglamentar los usos del suelo y preservar el patrimonio ecológico: “han de ser interpretadas como una autorización constitucional para establecer las normas necesarias para responder en estos (...) ámbitos específicos a las particularidades y necesidades concretas de sus respectivos municipios, y no como una potestad autónoma o residual para establecer limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales”. Es decir, las asambleas y concejos únicamente pueden establecer limitaciones o restricciones previstas o autorizadas por el legislador.

De forma similar, en el fallo del 10 de mayo de 2012, la Sección Primera del Consejo de Estado afirmó que si bien el poder subsidiario de policía está limitado a aquello que no es objeto de reserva de ley, esta facultad les permite “a las autoridades territoriales adaptar las regulaciones de policía a las condiciones específicas requeridas en un momento dado para preservar el orden público y facilitar el ejercicio pacífico de los derechos de los ciudadanos”.

Así, por ejemplo, el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 consagra como comportamiento contrario a la convivencia relacionado con el cumplimiento de la normatividad que afecta la actividad económica el “4. Quebrantar los horarios establecidos por el alcalde”. Como se ve, mientras que la ley establece como comportamiento contrario a la convivencia el quebranto de un horario y señala una sanción, es una autoridad administrativa la que se encarga de regular cuáles son los horarios autorizados, de acuerdo con las particularidades de su jurisdicción.

De la misma manera, los artículos 4, 9, 12 y 13 de la Ley 670 de 2001 dejan en cabeza de los alcaldes municipales o distritales la regulación específica de ciertos aspectos relacionados con la comercialización y el uso de artículos pirotécnicos, entre ellos:

- Las condiciones de seguridad bajo las cuales se puede permitir el uso y la distribución de artículos pirotécnicos (art. 4);
- Los lugares, fechas y horarios en los que se autoriza la venta de artículos pirotécnicos (art. 9);
- Los lugares, fechas y horarios en los que se autoriza la compra de artículos pirotécnicos (art. 12);
- Los requisitos para acceder al carné que deben poseer quienes trabajen en la fabricación, distribución y venta de artículos pirotécnicos (art. 13).

Todas estas normas expedidas por las entidades territoriales y, en particular, por los alcaldes, tienen el objetivo específico de preservar el orden público. Por eso vale la pena mencionar que, en reiteradas ocasiones, la Corte Constitucional ha entendido el orden público de forma amplia, como “el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medioambiental

que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos constitucionales”⁹. Como se ve, esta definición –reiterada en más de diez sentencias de constitucionalidad desde 1994– incluye la salud pública y la protección ambiental como componentes del concepto de orden público.

En el mismo sentido, la doctrina afirma que “no existe discusión sobre la integración de la ecología al concepto actual de orden público”¹⁰ y que, aunque los elementos clásicos de la función policiva del Estado son la “seguridad, tranquilidad y salubridad”, a estos elementos “se debe sumar el de protección del medio ambiente, por ser en este momento uno de los principales objetivos de la Administración Pública”¹¹.

Lo anterior significa que, en ejercicio de su poder subsidiario de policía y de su función de policía, el Concejo y la Alcaldía de Bogotá respectivamente pueden expedir normas generales y abstractas de policía con el objetivo de preservar la seguridad, la tranquilidad y la sanidad medioambiental. Además, en el caso de los artículos pirotécnicos, los artículos 4, 9, 12 y 13 de la Ley 670 de 2001 autorizan expresamente a los alcaldes municipales y distritales a establecer las condiciones de seguridad relacionadas con su uso y comercialización.

Por lo tanto, es claro que la Alcaldía de Bogotá es competente para dictar normas relacionadas con el uso y la comercialización de artículos pirotécnicos –como ya lo hacen los decretos 751 de 2001 y 360 de 2018–, y que el Concejo de Bogotá es competente para dictar lineamientos relacionados con la materia, en virtud del numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, en especial si se trata de asuntos ambientales o relacionados con la preservación del patrimonio ecológico.

5. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

El Concejo de Bogotá es competente para expedir el presente Proyecto de Acuerdo en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política, y 1 y 7 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993.

6. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Acuerdo no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación del marco fiscal de mediano plazo, en tanto la materialización de las reglas contenidas en él no representa ningún gasto adicional para el Distrito. Sin embargo, en el eventual caso de que esta iniciativa

⁹ Corte Constitucional, sentencias C-024 de 1994, SU-476 de 1997, C-251 de 2002, C-825 de 2004, C-117 de 2006, C-179 de 2007, C-435 de 2013, C-813 de 2014, C-128 de 2018 y C-204 de 2019, entre otras.

¹⁰ Torres Rico, R. (1995) *Derecho de policía*. Bogotá: Editorial Librería del Profesional.

¹¹ Arenas Mendoza, H. (2020). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Editorial Legis, p. 375.

conlleve algún gasto para alguna o algunas de las entidades distritales, dichos costos se entenderán incorporados en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la autoridad correspondiente.

H.C. ANDREA PADILLA VILLARRAGA

Concejal de Bogotá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO No. 262 DE 2021**PRIMER DEBATE****“POR EL CUAL SE DESINCENTIVA LA DISTRIBUCIÓN, VENTA Y USO DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS POR PARTICULARES Y SE PROHÍBE SU ADQUISICIÓN Y USO EN LAS ENTIDADES DEL DISTRITO CAPITAL”**

El Concejo de Bogotá D.C.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 1 y 9 del Artículo 313 de la Constitución, los numerales 1 y 7 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

ACUERDA

ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto del presente Acuerdo es desincentivar la distribución, venta y el uso de artículos pirotécnicos por particulares, y prohibir su adquisición y uso en las entidades del Distrito Capital que hacen parte del sector central, descentralizado y localidades, con el fin de proteger la integridad del ambiente y la salud de los seres humanos y de los animales.

Parágrafo. Para efectos de la implementación presente Acuerdo, se entienden como sinónimos las expresiones: artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora y globos.

ARTÍCULO 2. PROHIBICIÓN DE ADQUISICIÓN Y USO DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS POR PARTE DE ENTIDADES DISTRITALES. A partir del 1º de diciembre de 2021 las entidades del Distrito Capital que hacen parte del sector central, descentralizado y localidades no podrán adquirir ni usar artículos pirotécnicos.

Parágrafo. Las entidades de la Administración Distrital podrán usar otros elementos de entretenimiento de bajo impacto ambiental y sonoro, con el fin de sustituir el uso de artículos pirotécnicos por parte de entidades distritales.

ARTÍCULO 3. DISTRIBUCIÓN, VENTA Y USO DE ARTÍCULOS PIROTÉCNICOS POR PARTICULARES. La Administración Distrital tendrá un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición del presente Acuerdo, para actualizar sus actos administrativos sobre el uso de artículos pirotécnicos, de conformidad con los siguientes lineamientos:

1. La distribución, venta y el uso de artículos pirotécnicos solo se permitirán en zonas donde no se impacte la integridad de la estructura ecológica principal.

2. La distribución, venta y el uso de artículos pirotécnicos solo se permitirán en zonas, fechas y horarios donde no se impacten la salud, el bienestar, ni la integridad física y emocional de animales silvestres o domésticos refugiados en instalaciones públicas destinadas a su albergue, o en los hogares de paso identificados por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) o la entidad que haga sus veces.
3. La distribución, venta y el uso de artículos pirotécnicos solo se permitirá para productos que tengan bajo impacto ambiental en términos de contaminación atmosférica y auditiva.

ARTÍCULO 4. ATENCIÓN, REPORTE Y REGISTRO DE DAÑOS. En el marco de la Comisión Intersectorial para la Prevención y el Monitoreo del uso de Pólvora en Bogotá D.C., el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER) reportará y mantendrá actualizado un registro de daños causados a animales domésticos y silvestres, generados por una situación de emergencia, calamidad o desastres relacionados con artículos pirotécnicos.

El IDIGER considerará a los animales domésticos y silvestres dentro de la población afectada por incidentes, emergencias o desastres derivados del uso y la manipulación indebidas de artículos pirotécnicos, con el fin de coordinar la asistencia técnica, humanitaria y logística requeridas.

El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) habilitará en su página web una funcionalidad para que los ciudadanos puedan reportar a sus animales de compañía que resulten extraviados con ocasión del uso de artículos pirotécnicos.

ARTÍCULO 5. ACCIONES DE PREVENCIÓN. La Administración Distrital en cabeza de las Secretarías Distritales de Ambiente y de Salud, y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) adelantarán acciones dirigidas a informar y educar a la ciudadanía sobre los impactos negativos del uso de artículos pirotécnicos en el ambiente y la salud de los seres humanos y los animales, en aras de desincentivar su uso.

ARTÍCULO 6. SEGUIMIENTO Y CONTROL. La Administración Distrital, en cabeza de las Secretarías Distritales de Ambiente y de Salud, en el marco de sus competencias, hará seguimiento y control a lo establecido en el presente acuerdo.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO No. 263 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE INTEGRA LA PROTECCIÓN ANIMAL A LOS PROYECTOS AMBIENTALES ESCOLARES (PRAES) DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS UBICADAS EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del presente proyecto de Acuerdo es integrar la protección animal a los Proyectos Ambientales Escolares – PRAES de los colegios públicos y privados ubicados en el territorio distrital. Para materializarlo, es necesario que las Secretarías Distritales de Ambiente y de Educación trabajen mancomunadamente con el ánimo de articular la Política Pública Distrital de Educación Ambiental y la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal, de modo que se incluya un componente de protección animal en los contenidos de educación ambiental impartidos en las instituciones de educación preescolar, básica y media ubicadas en la ciudad de Bogotá. Este componente podrá ser incluido también en las demás estrategias de educación ambiental implementadas por las entidades del Distrito.

2. ANTECEDENTES

El presente proyecto de Acuerdo no ha sido presentado con anterioridad para discusión en el Concejo de Bogotá.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Política Nacional de Educación Ambiental

En atención al llamado internacional que desde la década de 1970 se empezó a gestar en relación con la protección al medio ambiente, Colombia ha expedido diversos instrumentos normativos y de política tendientes a hacer frente a la degradación del planeta, y ha posicionado a la educación ambiental como una de las herramientas más importantes para cumplir con este propósito.

Es así como el Ministerio de Educación Nacional ha reconocido la educación como “la vía más expedita para generar conciencia y fomentar comportamientos responsables frente al manejo sostenible del ambiente.”¹² Se espera que los procesos educativos relacionados con el medio ambiente promuevan la aplicación del conocimiento para la comprensión y transformación de las realidades de los estudiantes, fortalezcan las competencias científicas y ciudadanas, y

¹² Ministerio de Educación Nacional, *Periódico Altablero*, N° 36 agosto–septiembre de 2005, disponible en <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-90891.html>

permitan que los estudiantes interactúen con diversas disciplinas e integren conocimientos y saberes.¹³

Sumándose a la tendencia de la comunidad internacional hacia la protección del medio ambiente, el Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible) expidieron en 2003 la **Política Nacional de Educación Ambiental**. El objetivo de la política es “proporcionar un marco conceptual y metodológico básico que, desde la visión sistémica del ambiente y la formación integral del ser humano, oriente las acciones que en materia de educación ambiental se adelanten en el país, en los sectores formal, no formal e informal (...)”¹⁴.

En esta Política se señala que la educación ambiental debe considerarse como el proceso que le permite al ser humano comprender las relaciones de interdependencia con su entorno, con base en el conocimiento reflexivo y crítico de su realidad biofísica, social, política, económica y cultural, para que puedan generarse actitudes de valoración y respeto por el ambiente. De este modo, lo ambiental se concibe como un problema social que refleja un tipo de organización particular de la sociedad y su relación con el entorno natural, por lo que es necesario analizar las sociedades y sus modelos de desarrollo, para no solo proteger la naturaleza, sino construir un nuevo modelo que permita la realización de potencialidades individuales y colectivas, en un diálogo permanente entre distintas especialidades y perspectivas.¹⁵

La Política plantea los siguientes 3 principios orientadores de la educación ambiental y señala que todo trabajo en educación ambiental debe:

1. Formar a los individuos y a los colectivos para la toma de decisiones responsables en el manejo y la gestión racional de los recursos en el contexto del desarrollo sostenible, de manera que sean ellos quienes consoliden los valores democráticos de respeto, convivencia y participación ciudadana, en sus relaciones con la naturaleza y la sociedad, en el ámbito local, regional y nacional.
2. Facilitar la comprensión de la naturaleza compleja del ambiente, ofreciendo las herramientas para la construcción del conocimiento ambiental y la resolución de problemas ambientales, y de aquellos ligados al manejo y la gestión de recursos y a la gestión de riesgos.
3. Generar la capacidad para investigar, evaluar e identificar los problemas y las potencialidades del ambiente, teniendo en cuenta la dinámica local y regional.

3.2. Los Proyectos de Educación Ambiental – PRAE

¹³ Ibídem.

¹⁴ Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Política Nacional de Educación Ambiental*, disponible en <https://www.uco.edu.co/extension/prau/Biblioteca%20Marco%20Normativo/Politica%20Nacional%20Educacion%20Ambient.al.pdf>

¹⁵ Ibídem.

Estos Proyectos son probablemente la herramienta más importante en materia de educación ambiental en Colombia. Fueron concebidos a través del Decreto 1743 de 1994, que en su artículo 1º señaló que a partir de enero de 1995, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional y conforme a la Política Nacional de Educación Ambiental, **todos** los establecimientos de educación formal del país de los niveles preescolar, básica y media, deben incluir proyectos ambientales escolares dentro de sus Proyectos Educativos Institucionales, teniendo en consideración diagnósticos ambientales, locales, regionales y/o nacionales, con el fin de ayudar en la solución de problemas ambientales específicos.

Estos Proyectos deberán basarse en los principios de interculturalidad, formación en valores, regionalización, interdisciplina, participación para la democracia, gestión y resolución de problemas (art. 2 Decreto 1743 de 1994); y será responsabilidad de estudiantes, padres de familia, docentes y la comunidad educativa, el diseño y desarrollo de su Proyecto Ambiental Escolar, para lo cual podrán contar con el apoyo de instituciones de educación superior y organismos públicos y privados de su localidad o región (art. 3 Decreto 1743 de 1994).

Sobre estos Proyectos, el Ministerio de Educación Nacional afirma que “propician en la escuela espacios para el desarrollo de estrategias de investigación y de intervención. Las primeras, implican procesos pedagógico-didácticos e interdisciplinarios, cuyo fin es reflexionar críticamente sobre las formas de ver, razonar e interpretar el mundo y las maneras de relacionarse con él; igualmente, sobre los métodos de trabajo, las aproximaciones al conocimiento y, por consiguiente, **la visión e interacción entre los diferentes componentes del ambiente**. Las segundas, de intervención, implican **acciones concretas de participación y de proyección comunitaria.**”¹⁶ (Negrita fuera del texto original).

De este modo, señala el Ministerio que los PRAE ayudan en el desarrollo de valores en el proceso de formación de los individuos con conocimientos útiles para la vida, seguros de su razonamiento, con disposición y capacidad de aprender, participativos, respetuosos de sí mismos, de los otros y de todas las formas de vida, con habilidades para intervenir en el desarrollo de su comunidad y capaces de tomar decisiones responsables en materia de gestión ambiental. Lo anterior, se complementa con trabajo de campo e investigación, a nivel intra e interinstitucional, que permita expandir el trabajo que se adelanta en las aulas.¹⁷

3.3. Política Pública Distrital de Educación Ambiental

¹⁶ Ministerio de Educación Nacional, *Periódico Altablero*, N° 36 agosto–septiembre de 2005, disponible en <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-90891.html>

¹⁷ *Ibidem*.

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Educación, el desarrollo económico en el Distrito Capital ha tenido como consecuencia un importante deterioro ambiental originado en la expansión urbana y los procesos de urbanización, el desconocimiento de las realidades rurales, la pobreza, la segregación social, entre otros factores¹⁸. Por ello, dentro de los esfuerzos que se han venido realizando en la ciudad desde hace unos años, la educación ambiental ha surgido como un eje articulador de los procesos de gestión ambiental, no solamente la que se realiza al interior de las aulas escolares sino aquella que se realiza con la comunidad y con organizaciones sociales, que se había venido desarrollando de forma desarticulada.

Es esta la razón por la cual en 2008 surge la Política Pública Distrital de Educación Ambiental, que fue adoptada mediante el Decreto Distrital 675 de 2011, como una estrategia de gestión ambiental que permitirá “construir estrategias pertinentes y acertadas para la ciudad, donde habrá cabida a la equivocación, al reaprendizaje y a la construcción colectiva, pero también a la asignación de tareas y responsabilidades focalizadas en fines comunes, donde el desarrollo de una gestión integral participativa y coherente, permitirá aunar esfuerzos de toda índole, haciendo eficaz y eficiente la acción del Estado, responsable la del sector privado, y corresponsable, articulada, participativa y coherente la de la ciudadanía.”¹⁹

De este modo, el objetivo general de la Política es consolidar una ética ambiental en la ciudad, que exprese el compromiso y la vivencia el conjunto de la sociedad, de manera que el proceso contribuya a armonizar las relaciones entre seres humanos y entre estos con el entorno natural, en el marco del desarrollo humano integral²⁰.

Para cumplir con este fin, la política cuenta con principios entendidos como “fundamentos orientadores de acciones solidarias donde prevalezca el respeto por la dignidad humana y la vida, tanto presente como venidera”²¹. Asimismo, conscientes del trasfondo ético y de valores que se encuentra inmerso en las acciones de educación ambiental, se plantean en la política 4 enfoques para su implementación, uno de los cuales se plantea como “una ética comprometida con la preservación y defensa de la vida, y con una crítica reflexiva en torno a la búsqueda de alternativas a los modelos de desarrollo que no se corresponden con la realidad ambiental de nuestra nación.”²²

Todo lo anterior se plasma en distintos niveles de implementación: ejes, estrategias, programas y líneas de acción; todos los cuales se complementan entre sí y sirven de fundamento a los proyectos a desarrollar. Así, dentro de estos componentes, y como soporte de las disposiciones del presente proyecto de acuerdo, vale la pena resaltar el programa denominado “*Administración Distrital Responsable y Ética con el Ambiente*”,

¹⁸ Secretaría Distrital de Educación, *Política Pública Distrital de Educación Ambiental*, enero de 2008, pág. 14.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 23.

²⁰ *Ibíd.*, pág. 39.

²¹ *Ibíd.*, pág. 33.

²² *Ibíd.*, pág. 35.

una de cuyas líneas de acción busca “promover las estrategias de educación ambiental (Proyectos Ambientales Escolares –PRAE; Proyectos Ambientales Universitarios –PRAU; Procesos Comunitarios de Educación Ambiental –PROCEDA; Servicio Social Ambiental; Procesos de formación a dinamizadores ambientales; Aulas ambientales; Etnoeducación; Comunicación y divulgación) hacia el reconocimiento y apropiación de los ecosistemas estratégicos de la ciudad.

3.4. Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal

Como un esfuerzo tendiente a recoger las diferentes iniciativas de actores públicos y privados para atacar la problemática relacionada con el maltrato animal en Bogotá, en 2013 fue expedida la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2014 – 2038. Esta política fue adoptada mediante Decreto Distrital 242 de 2015, que en su artículo 2 la define como “el instrumento de planeación que orienta el desarrollo de las acciones a implementar en el Distrito Capital en procura de otorgar a los animales escenarios de vida óptimos de acuerdo a sus necesidades y requerimientos”. Así, acoge para su implementación el concepto de “animal” utilizado en la Ley 84 de 1989, es decir, los silvestres, bravíos o salvajes, y los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o cautividad.

En cuanto a la finalidad de la Política, el artículo 3 del Decreto en mención señala que se busca que los animales que habitan el territorio distrital tengan mejores condiciones de vida, a partir de la apropiación de una cultura ciudadana e institucional comprometida con la protección, adquisición y tenencia responsable de animales de compañía, así como el bienestar animal, de forma que la ciudadanía en general viva con salud y en armonía con la naturaleza y los animales. En lo que respecta a su campo de aplicación, señala el artículo 4 que este abarcará las zonas urbanas y rurales de Bogotá, y sobre su implementación, que los responsables son las entidades que hacen parte de los sectores que integran la estructura de la Administración Distrital, incluyendo el de las localidades.

Por su parte, el Documento que contiene el texto de la política en el aparte dedicado a su marco conceptual, explica en detalle las nociones básicas sobre la relación entre humanos y animales, los postulados principales que históricamente se han formulado en torno a esa relación, y las perspectivas desde las cuales se considera que la Política puede contribuir con el propósito de lograr una sociedad más justa con los animales.

Dentro de los problemas identificados, que se busca combatir a través de la Política, se encuentra el abandono, adquisición y tenencia inadecuada de animales de compañía, la reproducción excesiva y comercialización sin regulación suficiente de estos mismos animales, el creciente número de casos de crueldad animal, prácticas consideradas

culturales y que promueven la violencia contra los animales, tráfico y tenencia inadecuada de fauna silvestre, entre otros. Así, la Política está estructurada en 3 ejes temáticos y 8 líneas de acción, cada una de las cuales tiene acciones específicas, a través de las cuales se busca aportar en la solución de las problemáticas identificadas.

El primer eje se denomina “Cultura ciudadana para la protección y el bienestar animal” y su primera línea de acción es “Educación y sensibilización”, lo que de forma expresa pone a la educación como una de las principales herramientas para generar el cambio propuesto. Esta línea busca “fomentar el conocimiento y la formación de valores éticos en la relación con los animales, la responsabilidad del espacio público, el conocimiento de la normativa, la gestión y el manejo adecuado de los mismos, así como difundir y promulgar acciones que sensibilicen y estén encaminadas a la protección y bienestar de los animales en el Distrito Capital.”²³

De este modo, dentro de las acciones específicas de esta primera línea de acción se encuentran las siguientes:

1. Desarrollo de estrategias pedagógicas formales y no formales de carácter permanente, dirigidas a niños y jóvenes de la comunidad académica distrital, orientadas a sensibilizar y a formar valores y aptitudes en la protección y el cuidado animal.
2. Actividades públicas para la sensibilización y difusión en las localidades del Distrito, que motiven el respeto y la convivencia armónica en las relaciones con los animales.
3. Acciones educativas que acompañen la gestión institucional del Distrito, conducentes a generar compromiso ciudadano, buenas prácticas y eficacia de los proyectos misionales con la fauna.

Como bien se señala en la Política, en gran parte los problemas en nuestra relación con los animales obedecen a una falta de educación y a la no aplicación de principios básicos en tenencia responsable y bienestar animal por parte de la comunidad, por lo que debe reforzarse la importancia de las estrategias de información, comunicación y educación, para poder avanzar hacia la educación humanitaria, que estimule la compasión y el respeto por todas las formas de vida, que por demás es una estrategia dentro del componente hábitat saludable de la dimensión ambiental del Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social.²⁴

Por lo anterior, el presente proyecto de acuerdo parte de la convicción de que la educación es una de las herramientas más poderosas con las que cuenta la sociedad

²³ Secretaría Distrital de Ambiente, *Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal*, pág. 40.

²⁴ *Ibídem*, pág. 31.

para generar los cambios que requiere, y por ello, es un elemento indispensable para crear un mundo más justo con los animales con quienes convivimos en la ciudad.

3.5. La necesidad de integrar la educación ambiental y la protección animal en las instituciones educativas del Distrito Capital

De acuerdo con información suministrada por la Secretaría Distrital de Educación, para el cumplimiento de la meta 197 del Plan Distrital de Desarrollo, según la cual el 100% de los colegios distritales contará con estrategias de educación ambiental y protección animal, existe un proyecto de inversión destinado específicamente al componente de educación ambiental y protección animal que permitirá dar cumplimiento a esta importante meta.

En lo que respecta al cumplimiento del Acuerdo 084 de 2003, que buscaba promover la implementación de talleres para el aprendizaje de las reglas de protección de los animales con el fin de sensibilizar a la comunidad educativa frente a los hechos dañinos y actos de crueldad causados a los animales, la Secretaría Distrital de Educación informa que ha realizado encuentros con docentes líderes de los PRAES, en los que brindan orientaciones pedagógicas para el cuidado animal.

Asimismo, informa que se han generado publicaciones con orientaciones pedagógicas que fortalecen las 5 líneas del PRAE: sistema hídrico, residuos sólidos, adaptación y mitigación al cambio climático, consumo responsable y biodiversidad. Específicamente en cuanto a protección y bienestar animal, señala la entidad que entre 2014 y 2019 se han publicado 5 cartillas relacionadas con esta temática, con el fin de contribuir a generar transformaciones culturales que promuevan una ética ambiental.

No obstante, en relación con la inclusión de asuntos relacionados con animales en los PRAES de los colegios del Distrito, informa la Secretaría que con corte a junio de 2020, apenas el 5.12% de los colegios distritales ha integrado en su PRAE una línea temática relacionada con biodiversidad.²⁵

Al preguntar si la Secretaría cuenta con alguna estrategia para promover que los colegios distritales implementen proyectos relacionados con la protección animal, manifiestan que la estrategia para dinamizar la educación en la materia en los colegios, responde a las características y particularidades del territorio donde se encuentra la comunidad educativa, así como los intereses y prioridades establecidas en el Proyecto Educativo Institucional – PEI, lo que hace que la definición de las problemáticas ambientales y la ejecución de acciones pedagógicas de respuesta, se enmarquen dentro de la autonomía de los establecimientos educativos.

²⁵ Respuesta de la Secretaría de Educación a un derecho de petición enviado por la concejal Andrea Padilla, en la que informan que realizaron una encuesta virtual dirigida a las instituciones educativas distritales. La encuesta fue respondida por 273 colegios (de 364), de los cuales solo 14 tienen el énfasis temático en biodiversidad. (Radicado S-2020-145967 del 16 de septiembre de 2020).

No obstante, afirman que desde la Secretaría se brindan herramientas pedagógicas de carácter general para la formular los procesos de educación ambiental en los colegios, y que por ello tienen proyectado generar 13 documentos con orientaciones pedagógicas de educación ambiental y/o protección animal dirigidas a las instituciones educativas distritales, y realizar 11 encuentros de educación ambiental y/o protección animal con las instituciones educativas distritales que promuevan la apropiación territorial.²⁶

De este modo, los esfuerzos realizados por la Secretaría de Educación para promover los contenidos en materia de protección y bienestar animal revisten de suma importancia por ayudar a posicionar esta temática como uno de los asuntos que deben hacer parte de los contenidos pedagógicos a ser tenidos en cuenta en los PRAES. Sin embargo, se considera que estos esfuerzos pueden tener mejor resultado si se articulan las políticas públicas distritales de educación ambiental y de protección y bienestar animal, puesto que esta última tiene un fuerte componente educativo que de seguro ayudará a complementar los contenidos de los PRAES y brindará nuevas alternativas a los estudiantes de las instituciones educativas de la ciudad para enfocar sus proyectos escolares.

Esto, además, redundará en el beneficio para el ambiente, la sociedad y los animales, presentes y futuros, al brindarle a sus nuevos ciudadanos mejores elementos para tomar decisiones frente a los impactos ambientales y animales de sus acciones. Además, ayudará a transformar la sociedad en una más consciente de las otras formas de vida con las que compartimos nuestros territorios.

4. MARCO JURÍDICO

El proyecto de Acuerdo que ahora se somete a consideración del Concejo de Bogotá está fundamentado en una serie de normas de rango internacional, constitucional, legal y reglamentario. Estas normas parten de principios y valores constitucionales que deben plasmarse en mandatos concretos conforme se desciende en la jerarquía normativa.

4.1. Marco internacional

- **Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano**

La Declaración sobre el Medio Humano, resultante de la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano llevada a cabo en Estocolmo (Suecia) en 1972, dispuso en su principio 19:

²⁶ Respuesta de la Secretaría de Educación a un derecho de petición enviado por la concejal Andrea Padilla. (Radicado S-2020-136112 del 1º de septiembre de 2020).

Principio 19 - *Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigidas tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos, y que preste la debida atención a los sectores menos privilegiados, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y el mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos.*²⁷

- **Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo**

Veintidós años más tarde, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Río de Janeiro, Brasil), se profirió la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En ella, dos principios resaltaron la importancia del acceso a la información y de la participación de los ciudadanos, en especial de los jóvenes, en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible:

Principio 10 - *El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. (...).*

Principio 21 - *Deberían movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos*²⁸.

4.2. Marco constitucional

- **Artículo 67**

Establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con la que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Asimismo, dispone que esta formará en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia y en la práctica del trabajo y la recreación para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

²⁷ Organización de Naciones Unidas, Declaración sobre el Medio Humano. Disponible en https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/2848/Co_Eco_Diciembre_1972_Declaracion%20sobre%20el%20medio%20humano.pdf?sequence=2&isAllowed=y

²⁸ Organización de Naciones Unidas, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

- **Artículo 79.**

Consagra el ambiente sano como un derecho de todas las personas y le asigna al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

4.3. Marco legal

- **Ley 84 de 1989**

Esta Ley contiene el Estatuto Nacional de Protección de los Animales que, en su artículo 1, indica que a partir de su promulgación los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor causados directa o indirectamente por el hombre. Aclara que la expresión "animal", utilizada genéricamente en la norma, comprende a los silvestres, bravíos o salvajes y a los domésticos o domesticados, cualquiera sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o en cautividad.

Adicionalmente, el artículo 2 señala que las disposiciones de esta Ley tienen por objeto: (i) prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; (ii) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; (iii) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad con los animales; (iv) desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales y (v) desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.

- **Ley 99 de 1993**

El artículo 65 de esta Ley les asigna competencias a las entidades territoriales en materia ambiental, señalando, en su primer numeral, que les corresponde promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y elaborar los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.

- **Ley 115 de 1994**

La Ley General de Educación, como es conocida esta norma, dispone en el numeral 10 de su artículo 5 que uno de los fines de la educación es “la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y el mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de vida, del uso racional de los recursos naturales, y la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y de la defensa del patrimonio cultural de la Nación”.

Adicionalmente, su artículo 14, dentro de las temáticas de enseñanza obligatoria en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de preescolar, básica y media, contempla “la enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales”.

- **Ley 1549 de 2012**

El propósito de esta Ley es fortalecer la institucionalización de la política Nacional de Educación Ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial. Para ello, define la educación ambiental como “un proceso dinámico y participativo, orientado a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales), al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras) que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas.”

Señala, además, que todas las personas tienen el derecho y la responsabilidad de participar directamente en procesos de educación ambiental, con el fin de apropiarse los conocimientos, saberes y formas de aproximarse individual y colectivamente a un manejo de las realidades ambientales, a través de la generación de un marco ético que enfatice en actitudes de valoración y respeto por el ambiente.

Adicionalmente, establece que los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) incorporarán, de forma transversal en sus currículos, problemas ambientales relacionados con sus contextos, para lo cual desarrollarán proyectos concretos que permitan a niños, niñas y adolescentes el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas para la toma de decisiones éticas y responsables frente al manejo sostenible del ambiente.

- **Ley 1774 de 2016**

Esta Ley introduce algunas modificaciones a la Ley 84 de 1989, y modifica los códigos civil, penal y de procedimiento penal para agregar disposiciones relacionadas con los animales. Su artículo 1 indica que los animales son seres sintientes y deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial el causado directa o indirectamente por los humanos.

Por su parte, el artículo 3 contiene los siguientes principios que deben ser observados y respetados por todas las personas::

- Protección al animal: señala que el trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia y trato cruel.

- **Bienestar animal:** contempla los mínimos que debe asegurar todo responsable o tenedor de animales, como son: i) que no sufran hambre ni sed; ii) que no sufran injustificadamente malestar físico, ni dolor; iii) que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido; iv) que no sean sometidos a condiciones de miedo, ni estrés; y v) que puedan manifestar su comportamiento natural.
- **Solidaridad social:** establece que el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, salud o integridad física. Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, la crueldad y la violencia contra los animales, y de abstenerse de cometer cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y de denunciar a los infractores de quienes se tenga conocimiento.

4.4. Marco reglamentario

- **Decreto 1743 de 1994 (recogido en el Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación)**

Este Decreto instituye el Proyecto de Educación Ambiental Escolar (PRAE). Señala en su artículo 1 que desde enero de 1995 todos los establecimientos de educación formal deberán incluir en sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) proyectos ambientales escolares en el marco de diagnósticos ambientales, locales, regionales y/o nacionales, para coadyuvar en la resolución de problemas ambientales específicos.

Asimismo, en su artículo 7 dispone que los alumnos de educación media podrán prestar servicio social obligatorio en educación ambiental, participando directamente en los PRAE, apoyando la formación o consolidación de grupos ecológicos escolares o participando en actividades comunitarias de educación ecológica o ambiental.

Por su parte, su artículo 12 establece que las secretarías de educación harán parte de los consejos ambientales que se formalicen en la respectiva jurisdicción, y crearán un comité técnico interinstitucional de educación ambiental cuya función principal será coordinar las acciones intersectoriales e interinstitucionales en este campo a nivel territorial.

- **Decreto 1860 de 1994**

Este Decreto reglamenta la Ley 115 de 1994 en aspectos pedagógicos y organizativos, dentro de los cuales se encuentra el servicio social obligatorio. Sobre este particular, el artículo 39 de la norma establece que el servicio social tiene el propósito de integrarse a las comunidades para contribuir con su mejoramiento social, cultural y económico y desarrollar valores de solidaridad y conocimientos del educando respecto a su entorno social. Los temas y objetivos de este servicio serán definidos en el PEI. Los programas del servicio social estudiantil podrán

ser ejecutados por el establecimiento conjuntamente por entidades gubernamentales y no gubernamentales.

4.5. Normativa Distrital

- **Acuerdo 55 de 2002**

Este acuerdo reglamenta la prestación del servicio social estudiantil obligatorio en el Distrito Capital, señalando que en cada uno de los establecimientos educativos de la ciudad que cuenten con grados 10º y 11º se implementará un plan de trabajo en el servicio social estudiantil obligatorio, orientado a ofrecer acciones culturales, recreativas, lúdicas, deportivas y educativas. Este plan de trabajo deberá ser formulado con participación de la comunidad educativa y representantes de los sectores sociales existentes en el área circunvecina a la entidad educativa.

- **Acuerdo 84 de 2003**

Este acuerdo promueve la implementación de talleres educativos para el aprendizaje de las reglas de protección de los animales y deberes de sus propietarios, poseedores o tenedores, con el fin de sensibilizar a la comunidad educativa frente a los hechos dañinos y actos de crueldad causados a los animales, y reducir al máximo el porcentaje de maltratos hacia ellos.

Señala que la Secretaría de Educación promoverá, coordinará y apoyará la implementación de estos talleres en todos los planteles distritales de educación, en los niveles de preescolar, básica y media, en el área de ciencias naturales y educación ambiental. También establece que la entidad adoptará, conjuntamente con las entidades distritales, estrategias de divulgación para fomentar la protección, el respeto y el cuidado de los animales, y señala que cada plantel será autónomo para decidir sobre la forma de integrar los talleres dentro de su plan educativo institucional.

Finalmente, establece que la Secretaría Distrital de Educación estimulará y reconocerá a aquellas instituciones de carácter educativo que desarrollen proyectos meritorios en materia de protección, respeto y cuidado de los animales.

- **Acuerdo 166 de 2005**

Este acuerdo crea el Comité Ambiental Escolar en los colegios públicos y privados de Bogotá, como un órgano asesor en materia ambiental del gobierno escolar en el marco del Proyecto Educativo Institucional (PEI), cuyas funciones incluyen: i) asesorar al gobierno escolar para fortalecer la dimensión ambiental al interior de la institución educativa; ii) liderar la formulación, implementación, evaluación y el seguimiento del Proyecto Ambiental Escolar (PRAE), y realizar la gestión necesaria para su desarrollo; iii) adelantar proyectos y programas que apunten a la preservación y el mejoramiento ambiental en el marco del PRAE; y iv) proponer

programas y proyectos para el desarrollo del servicio social obligatorio en materia ambiental de los estudiantes de los grados 10º y 11º.

- **Acuerdo 532 de 2013**

A través de esta norma se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal para el Distrito Capital, que garantice la protección y el bienestar de los animales de las diversas especies que habitan el territorio distrital, articulando a los sectores de la Administración Distrital, la Policía Metropolitana y la sociedad en general.

Este acuerdo le asignó a la Secretaría Distrital de Ambiente la tarea de formular, implementar, desarrollar, coordinar, vigilar y evaluar la Política Pública de Protección y Bienestar Animal, hacer la coordinación intersectorial e interinstitucional, generar los espacios de participación ciudadana y emitir los conceptos técnicos que las autoridades requieran para todos los efectos, sin perjuicio de las competencias institucionales previamente asignadas para atender otros temas relacionados con la fauna. Asimismo, señala que la entidad competente implementará un Observatorio de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal como instrumento de investigación, seguimiento y monitoreo.

- **Acuerdo 761 de 2020**

Por medio de este Acuerdo se adopta el “Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024: un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” que, en su meta 197, establece que al final del período el 100% de los colegios públicos distritales contarán con una estrategia de educación ambiental y protección animal.

- **Decreto 675 de 2011**

Este Decreto adopta y reglamenta la Política Pública Distrital de Educación Ambiental como estrategia de la gestión ambiental del Distrito Capital, elaborada participativamente con el concurso de entidades distritales, organizaciones sociales y sector privado, en un proceso liderado por la Secretaria Distrital de Educación y la Secretaría Distrital de Ambiente. Uno de sus objetivos, señalados en el artículo 3, es fortalecer la producción y divulgación de conocimiento a partir de la investigación y la sistematización de experiencias en los diversos escenarios e instancias de gestión ambiental de la ciudad.

Adicionalmente, en su artículo 2 el Decreto establece una serie de principios rectores, de los que se destacan los de justicia y equidad, autonomía, probidad, corresponsabilidad y solidaridad, participación, y enforque sistémico, de derechos e inclusión social.

Asimismo, como parte de la estructura programática de esta Política se encuentra una línea de acción que consiste en “promover las estrategias de educación ambiental (Proyectos

Ambientales Escolares -PRAE, Proyectos Ambientales Universitarios -PRAU, Procesos Comunitarios de Educación Ambiental -PROCEDA, servicio social ambiental, procesos de formación a dinamizadores ambientales, aulas ambientales, etnoeducación, comunicación y divulgación) hacia el reconocimiento y la apropiación de los ecosistemas estratégicos de la ciudad.”

- **Decreto 242 de 2015**

Este Decreto adopta la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal 2014-2038, como el instrumento de planeación que orienta el desarrollo de las acciones a implementar en el Distrito Capital en procura de otorgarles a los animales escenarios de vida óptimos de acuerdo con sus necesidades y requerimientos.

Según el artículo 3 del Decreto, la Política tiene como finalidad que los animales que habitan en el territorio distrital tengan mejores condiciones de vida a partir de la apropiación de una cultura ciudadana e institucional comprometida con la protección, la adquisición y tenencia responsable de animales de compañía, así como el bienestar animal, de forma que la ciudadanía en general viva con salud y en plena armonía con la naturaleza y los animales.

Adicionalmente, el artículo 4 establece 5 principios para garantizar y fortalecer la protección y el bienestar animal, a saber: i) bienestar y protección animal, ii) integralidad de acciones para el mejoramiento de las condiciones de vida de los animales, iii) respeto y prevención, iv) educación humanitaria y responsabilidad, y v) solidaridad y sostenibilidad ambiental.

Finalmente, la Política contempla como primera línea de acción la denominada “Educación y sensibilización”, a través de la cual se buscan fomentar el conocimiento y la formación de valores éticos en la relación con los animales, la responsabilidad en el espacio público, el conocimiento de la normativa, la gestión y el manejo adecuado de los mismos, así como difundir y promulgar acciones que sensibilicen, y estén encaminadas a la protección y el bienestar de los animales en el Distrito Capital. Una de las acciones dispuestas dentro de esta línea es la que busca el desarrollo de estrategias pedagógicas formales y no formales de carácter permanente para niños, niñas y jóvenes de la comunidad académica distrital, orientadas a sensibilizar y formar valores y aptitudes en la protección y el cuidado animal.

- **Decreto 546 de 2016**

Este Decreto crea el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA), cuyo el objeto es la elaboración ejecución, implementación, coordinación, vigilancia, evaluación y seguimiento de planes y proyectos encaminados a la protección y el bienestar de la fauna doméstica y silvestre que habita en el Distrito, excluyendo las funciones de autoridad ambiental ejercidas por la Secretaría Distrital de Ambiente respecto de la fauna silvestre.

Dentro de las funciones que el Decreto le asigna al Instituto se encuentran las siguientes:

- Implementar, desarrollar, coordinar, vigilar, evaluar y efectuar el seguimiento a la Política de Protección y Bienestar Animal, así como la coordinación intersectorial e interinstitucional.
- Coordinar y promover con las secretarías distritales de Salud, Ambiente, Gobierno y Educación la realización de actividades relacionadas con el bienestar y la protección animal.
- Generar programas de capacitación y educación para crear una cultura ciudadana basada en la compasión, protección y el cuidado de los animales.

- **Resolución 78 de 2019, Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA**

Esta norma reglamenta las prácticas educativas, pasantías académicas y el servicio social estudiantil en el IDPYBA. En su artículo 3 define los tipos de prácticas estudiantiles, pasantías y servicio social estudiantil obligatorio, y en su artículo 4 define las modalidades bajo las cuales este servicio puede ser prestado en el Instituto.

- **Acuerdo 01 de 2019, Comisión Intersectorial de Educación Ambiental – CIDEA**

Este Acuerdo adopta el reglamento interno de la Comisión, cuyo objeto es coordinar y orientar las acciones pedagógicas ambientales, y hacer el seguimiento a los procesos desarrollados en el marco del Acuerdo en pro del desarrollo de la Política Nacional de Educación Ambiental, el Plan de Gestión Ambiental y la Política Pública Distrital de Educación Ambiental.

Señala el artículo 4 del Acuerdo que la Comisión está integrada por las siguientes entidades distritales:

- Secretaría Distrital de Ambiente
- Secretaría Distrital de Educación
- Secretaría Distrital de Salud
- Secretaría Distrital de Gobierno
- Universidad Distrital Francisco José de Caldas
- Jardín Botánico de Bogotá
- Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Finalmente, para el cumplimiento de este objetivo, dentro de las funciones que se le asignan a la Comisión en el artículo 3 del Decreto, están las de generar mecanismos de coordinación entre las entidades y los sectores de la Administración Distrital que deben implementar la Política Pública de Educación Ambiental, promover y orientar las estrategias de educación ambiental, y garantizar la participación social en procesos de educación ambiental.

5. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

El Concejo de Bogotá es competente para expedir el presente Proyecto de Acuerdo en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política, 1 y 7 del artículo 12 del Decreto-Ley 1421 de 1993.

6. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se precisa que el presente proyecto de Acuerdo no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación del marco fiscal de mediano plazo, en tanto la materialización de las reglas contenidas en él no representa ningún gasto adicional para el Distrito. Sin embargo, en el eventual caso de que esta iniciativa conlleve algún gasto para alguna o algunas de las entidades distritales, dichos costos se entenderán incorporados en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la autoridad correspondiente.

H.C. ANDREA PADILLA VILLARRAGA

Concejal de Bogotá
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE ACUERDO No. 263 DE 2021**PRIMER DEBATE****“POR EL CUAL SE INTEGRA LA PROTECCIÓN ANIMAL A LOS PROYECTOS AMBIENTALES ESCOLARES (PRAES) DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS UBICADAS EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Concejo de Bogotá D.C.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 1 y 9 del Artículo 313 de la Constitución, y los numerales 1 y 7 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993,

ACUERDA

ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto integrar la protección animal a los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES) de los colegios públicos y privados ubicados en el territorio distrital.

Para este fin, las secretarías distritales de Ambiente y de Educación deberán articular la Política Pública Distrital de Educación Ambiental con la Política Pública Distrital de Protección y Bienestar Animal, en aras de incluir y desarrollar un componente de protección animal en los contenidos de educación ambiental impartidos en las instituciones de educación preescolar, básica y media.

PARÁGRAFO. Estas secretarías distritales podrán incluir el componente de protección animal al que se refiere el presente artículo en las demás estrategias de educación ambiental implementadas por las entidades del Distrito, como las contenidas en el Decreto Distrital 675 de 2011 o la norma que lo modifique o sustituya.

ARTÍCULO 2. CONTENIDO MÍNIMO. El componente de protección animal que se incluya y desarrolle en los PRAES y en las demás estrategias de educación ambiental implementadas en el Distrito Capital, deberá tener en cuenta, como mínimo, las siguientes temáticas:

1. Bienestar de animales domésticos y silvestres de todas las especies.
2. Relaciones éticas con los animales de todas las especies.
3. Tenencia responsable de animales de compañía.
4. Prevención del maltrato animal y responsabilidades ciudadanas.
5. Impactos de las actividades relacionadas con la obtención de productos de origen animal.

PARÁGRAFO. En consonancia con lo dispuesto en el numeral 8.1.5 del artículo 5 del Acuerdo 790 de 2020, los contenidos relacionados con el numeral 5 del presente artículo harán especial énfasis en los impactos negativos que tiene la crianza de animales para consumo en la salud humana, la distribución de los recursos alimenticios y la degradación ambiental; y en la violencia que se ejerce contra los animales en la industria ganadera.

ARTÍCULO 3. COMISIÓN INTERSECTORIAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL (CIDEA). La Administración Distrital expedirá la reglamentación correspondiente para incluir al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) como miembro integrante de la CIDEA.

ARTÍCULO 4. SERVICIO SOCIAL EN PROTECCIÓN ANIMAL. Se reconoce a la protección animal como uno de los enfoques de la educación ambiental en los que los alumnos de educación media de los establecimientos públicos y privados de educación formal pueden prestar el servicio social obligatorio del que tratan el artículo 7 del Decreto 1743 de 1994 y el artículo 19 del Decreto 1860 de 1994 o la norma que los modifique o sustituya.

ARTÍCULO 5. TALLERES EDUCATIVOS EN PROTECCIÓN ANIMAL. La Administración Distrital, a través de las secretarías distritales de Educación y de Ambiente, fortalecerá la estrategia de talleres para el aprendizaje de las reglas de protección a los animales de los que trata el Acuerdo 84 de 2003 o la norma que lo modifique o sustituya.

ARTÍCULO 6. EVALUACIÓN Y RECONOCIMIENTO EN PROTECCIÓN ANIMAL. En el marco de la Semana Distrital de Protección y Bienestar Animal, las secretarías distritales de Educación y de Ambiente podrán evaluar los PRAES que incluyan el componente de protección animal, y seleccionar una o varias instituciones educativas para otorgarles reconocimientos y socializar sus proyectos como experiencias pedagógicas exitosas e innovadoras para fomentar la protección y el bienestar de los animales.

En esta misma Semana Distrital, las secretarías de Educación y de Ambiente desarrollarán actividades para que los y las docentes de colegios públicos y privados ubicados en el territorio distrital intercambien sus conocimientos y experiencias pedagógicas para el fomento de la protección animal en el marco de los PRAES.

ARTÍCULO 7. REGLAMENTACIÓN. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Acuerdo, la Administración Distrital, en cabeza de las secretarías distritales de Educación y de Ambiente, expedirán la reglamentación correspondiente para darles cumplimiento a las disposiciones aquí contenidas, y para garantizar que la totalidad de los colegios públicos y privados ubicados en el territorio distrital cuenten con estrategias de protección animal.

ARTÍCULO 8. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

PROYECTO DE ACUERDO No. 264 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DEL PROGRAMA ‘MANILLAS SALVAVIDAS’ DIRIGIDO A PERSONAS MAYORES DIAGNOSTICADAS CON TRASTORNO NEUROCOGNITIVO MAYOR (DEMENCIA) EN EL DISTRITO CAPITAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo del Proyecto

Establecer lineamientos del Programa ‘Manillas Salvavidas’ para la creación de una Ruta Integral de Atención a Personas Mayores con Trastorno Neurocognitivo Mayor (demencia) en el Distrito Capital, mediante el diseño e implementación de un *sistema de identificación, información y un mecanismo oficial de búsqueda* que posibilite su identificación y ubicación en caso de desorientación, extravío, abandono y, en general, cualquier situación de riesgo que pueda llegar a atentar contra su integridad, buscando la garantía y restablecimiento de sus derechos.

Al implementar en el Distrito un sistema de información que contenga datos en tiempo real de la cantidad de personas mayores en la capital, la prevalencia de problemas mentales o trastornos como la demencia, y posibles casos de maltrato, se busca garantizar la atención en salud necesaria por parte de las entidades que ofrecen servicios sociales a esta población.

Objetivos Específicos

- **Activar la ruta**, en caso de extravío o desorientación de las Personas Mayores -PM- con demencia en el Distrito Capital, por parte de las entidades competentes adscritas al Programa de forma coordinada para su reubicación.
- Implementar en el Distrito un **sistema de información** que contenga datos en tiempo real de la cantidad de PM en la capital y la prevalencia de la demencia.
- Brindar una **atención integral en salud** para reducir el riesgo de deterioro cognitivo y demencia, expandiendo la detección y diagnóstico temprano.

- Garantizar el **acceso a servicios sociales** del Distrito a las PM con demencia, especialmente aquellas con mayor fragilidad socioeconómica, de manera oportuna mejorando su calidad de vida.
- Aportar a la **prevención y control del delito de desaparición forzada de las PM** en el Distrito Capital por causa accidental (como consecuencia de un trastorno mental como la demencia) o por causa criminal, valiéndose de la indefensión de la PM.
- Mejorar el **acceso a la administración de justicia en casos de maltrato**, en cualquiera de sus formas, negligencia y/o abandono hacia la PM con síntomas o diagnóstico confirmado de demencia.
- **Capacitar a las familias y cuidadores(as) de las PM con demencia**, y en general a trabajadores de las entidades adscritas al programa, en torno a la promoción de la salud mental y del buen trato y la prevención de la demencia.

2. Justificación

En las últimas décadas se ha invertido la pirámide poblacional como consecuencia del aumento en la esperanza de vida y la disminución en la tasa de reproducción de la población, lo que ha generado un fenómeno acelerado de envejecimiento demográfico. *Según cálculos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre 2015 y 2050, la población mayor de 60 años casi se duplicará, pasando de 12% a 22%; en números absolutos, el aumento previsto es de 900 millones a 2000 millones.* Ante esta realidad, no se puede ignorar que, en algunos casos, el envejecimiento trae consigo problemas físicos y mentales que provocan alteraciones a nivel funcional y pérdida de algunas capacidades.

Por ejemplo, más del 20% de las personas que pasan de los 60 años de edad sufre de algún trastorno mental, mientras que el 6,6% de la discapacidad en ese grupo etario, se atribuye a trastornos mentales y del sistema nervioso. Estos trastornos representan en la población mayor un 17,4% de los años vividos con discapacidad. *La demencia y la depresión son los trastornos neuropsiquiátricos más comunes en este sector poblacional.* La población mayor también es propensa a sufrir deterioros en su salud (física y mental) debido a procesos biológicos, psicológicos y/o sociales. Son múltiples los factores que dan lugar a las enfermedades mentales, pues, aparte de los procesos propios del envejecimiento, se encuentran la concurrencia de enfermedades médicas diversas, eventos traumáticos, la jubilación o la discapacidad.²⁹

²⁹ Tania Tello-RodríguezRenato, D AlarcónDarwin & Vizcarra-Escobar. “Salud mental en el adulto mayor: trastornos neurocognitivos mayores, afectivos y del sueño.” Tomado de:
<https://rpmesp.ins.gob.pe/index.php/rpmesp/article/view/2211/2165>

Ahora bien, la OMS define la *salud mental* como un estado de bienestar de la persona que le permite afrontar el estrés cotidiano, trabajar productivamente y contribuir a su comunidad. Al igual que la concepción de salud, va más allá de la ausencia de enfermedad y está determinada por múltiples factores socioeconómicos, biológicos, ambientales y culturales.³⁰ Particularmente en Colombia, la Ley 1616 define la salud mental como un estado que se manifiesta en la vida cotidiana a través del comportamiento y las relaciones, donde los individuos y colectivos utilizan sus recursos emocionales y cognitivos con el fin de construir relaciones significativas y contribuir a la sociedad.³¹ A su vez, la mencionada Ley define el *trastorno mental como una alteración a nivel cognitivo y afectivo que se manifiesta en trastornos del razonamiento y/o del comportamiento que dificulta la adaptación al contexto*. También contempla los problemas psicosociales como acontecimientos vitales de carácter negativo, dificultades o deficiencias en el entorno, situaciones adversas a nivel familiar o interpersonal y cualquier otro problema relacionado con el contexto donde hayan emergido las alteraciones del sujeto.

En este orden de ideas, **existe una amplia diferencia entre alteración y trastorno mental, siendo este último clínicamente significativo, por afectar el funcionamiento de la persona en su vida cotidiana**. Los problemas o *alteraciones mentales* afectan la forma en que la persona piensa, se siente, se comporta y se relaciona con los demás, pero sus manifestaciones no son suficientes para que se incluya dentro de algún trastorno específico, conforme a los criterios diagnósticos de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) y el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos mentales (DSM-5). *Las alteraciones mentales se consideran más comunes, menos severas y menos persistentes en el tiempo, además no provocan un deterioro significativo en la vida social, laboral o en otras áreas de la vida cotidiana, sin embargo, sí son objeto de atención clínica dado que pueden derivar en trastornos mentales*³².

Cabe señalar que el enfoque actual para comprender la salud mental se basa en que los determinantes de la salud mental y de los trastornos no sólo dependen de características del individuo (capacidad de gestionar pensamientos, emociones, comportamientos y relaciones) sino que también obedecen a factores familiares, sociales, culturales, políticos y económicos. *Dependiendo del contexto, algunas personas y grupos sociales pueden tener un riesgo*

³⁰ OMS (2018). Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

³¹ Congreso de Colombia (2013). Ley 1616 de Salud Mental. Recuperada de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201616%20DEL%2021%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>

³² Ministerio de Salud y Colciencias (2015). Encuesta Nacional de Salud Mental 2015.

significativamente mayor de tener problemas de salud mental. Entre ellos se encuentran personas que viven en condición de pobreza, aquellas con problemas de salud crónicos, niños expuestos a maltrato o abandono, adolescentes expuestos a abuso de sustancias, grupos minoritarios, poblaciones indígenas, población mayor de 60 años, población LGBTI, personas sometidas a violación de derechos humanos y aquellas expuestas a desastres naturales u otras emergencias³³.

Según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del 2018, el 9,2% de la población a nivel nacional son PM, lo cual evidencia un crecimiento rápido de este segmento poblacional, pues 30 años atrás era de apenas de 3,98%. Esto se traduce en un aumento de la expectativa de vida y, por tanto, en un mayor riesgo de desarrollar enfermedades mentales como la demencia. Además, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), 8 de cada 10 PM presentan diagnósticos de alguna enfermedad neurodegenerativa, siendo el Alzheimer la más común.

Asimismo, la demencia, como cualquier otra enfermedad física o mental, lleva aparejados problemas sociales y económicos de envergadura por lo que toca a los costos de la asistencia médica, social e informal que impone. Por otra parte, las presiones físicas, emocionales y económicas pueden agobiar a las familias. Tanto las personas aquejadas de demencia como quienes las asisten, necesitan apoyo sanitario, social, económico y legal.

El envejecimiento poblacional se ha convertido hoy en un reto para la sociedad moderna, ya que el aumento en la esperanza de vida hace suponer que el contacto intergeneracional cada vez será mayor, y además conllevará al incremento del uso de servicios sociales y servicios médicos. Se espera que, con el envejecimiento poblacional, las cifras de maltrato contra las PM se incrementen, por lo cual, no solo las demencias, sino también este fenómeno se convierte en un problema de interés en salud pública que además hace preciso proteger a esta población jurídicamente creando rutas de atención.

Como se verá más adelante, Bogotá no cuenta con estudios propios sobre la salud mental de su población (ni por tanto sobre las PM en particular), mucho menos se conoce con exactitud la prevalencia de demencias como el Alzheimer, de modo que no se tiene un mecanismo de identificación para PM con demencia que puedan extraviarse y por tanto esta iniciativa cobra relevancia al cubrir dichos vacíos.

³³ OMS (2013). Plan de Acción sobre Salud Mental 2013-2020. Recuperado de https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/97488/9789243506029_spa.pdf?sequence=1

La importancia de esta iniciativa radica en las alarmantes cifras, que indican que la población mayor se incrementará aceleradamente en todo el mundo, por lo que, a su vez, la población en este rango de edad, sufrirá de trastornos mentales como la demencia. También propende por avanzar en el posicionamiento de la salud mental como un componente integral y fundamental de la salud pública.

En los siguientes apartados se dará un breve contexto acerca de la situación de salud mental en el mundo, en América Latina, en Colombia y por último en Bogotá, con énfasis en los trastornos mentales de la población mayor (como es la demencia y el fenómeno del maltrato), para luego abordar y comprender más a fondo el concepto de demencia desde lo clínico. Seguidamente, se abordará el fenómeno de la desaparición en el país y la capital, y, por último, se retomarán algunas políticas y planes en salud mental, así como la Política Pública Social de Envejecimiento y Vejez (PPSEV) para darle a esta iniciativa una mirada desde el enfoque de derechos. En pocas palabras, los conceptos que se conjugan en esta iniciativa son la demencia y la desaparición, y, secundariamente, el maltrato a la PM, que, como se verá más adelante, son fenómenos que pueden estar bastante entrelazados.

3. Panorama de la Salud Mental

3.1 Situación de la Salud Mental en el Mundo y Latinoamérica

La OMS afirma que, a nivel mundial, casi 1 de cada 10 personas tiene algún trastorno mental; sin embargo, solo el 1% del personal de salud presta servicios en esta esfera. Alrededor de la mitad de la población mundial vive en países donde hay menos de un psiquiatra por 100.000 habitantes. Esto indica que *hay grandes desigualdades geográficas en lo que respecta al acceso a los servicios de salud mental.*³⁴

De igual forma, el gasto mundial anual en salud mental es escaso; la cifra se sitúa en menos de 2 dólares por habitante en los países de ingresos bajos y medianos, y más de 50 dólares en países de ingresos altos. Gran parte de los recursos se destinan a hospitales psiquiátricos donde se presta atención a una pequeña proporción de personas que lo necesitan. Los países desarrollados tienen un mayor número de camas en dichos hospitales y tasas de hospitalización más elevadas.

³⁴ OMS (2015). A nivel mundial, el personal sanitario y los fondos destinados a la salud mental siguen siendo escasos. Recuperado de <http://www.who.int/mediacentre/news/notes/2015/finances-mental-health/es/>

Las naciones han ido avanzando en la formulación de políticas, planes y leyes sobre salud mental, que se constituyen en insumos para una adecuada gobernanza y prestación de servicios. Pese a estos avances, las políticas y leyes en su mayoría tienen una aplicación deficiente y la comunidad (personas con trastornos mentales, así como sus familias) no participa del todo en su elaboración.

De acuerdo a información del Proyecto Atlas de Salud Mental del 2017, como la fuente más completa sobre la situación de la salud mental a nivel mundial, *los recursos en la región América (Norte, Centro y Sur) son insuficientes para abordar la creciente carga de la enfermedad mental, y se requiere una transformación que permita mejorar la cobertura y el acceso a la atención en salud mental.*³⁵

En toda América, hay 10,3 trabajadores de salud mental por cada 100.000 habitantes o 1 por cada 10.000 personas. Respecto a la composición del personal, la mayoría son psicólogos (47%), seguido por enfermeros (34%), psiquiatras (12%), y trabajadores sociales (2,2%). *Los psiquiatras siguen siendo un recurso escaso, con una mediana regional de 1,4 psiquiatras por cada 100.000 habitantes, cifra similar al promedio mundial (1,3 por 100.000 habitantes).*

Respecto a la atención hospitalaria, que se compone de hospitales psiquiátricos y de servicios de psiquiatría en hospitales generales, en América existen 16,7 camas por 100.000 habitantes en hospitales psiquiátricos, cifra que es alta teniendo en cuenta la transición de la Región hacia servicios de cuidado residenciales basados en comunidad y la atención psiquiátrica en hospitales generales.

Ahora bien, referente a la duración de la estadía en hospitales psiquiátricos, la mayoría de los pacientes hospitalizados en la región son dados de alta a lo largo de un (1) año (74%), mientras que un 20% tiene una estadía mediana mayor de 5 años. *Esta tendencia es contraria a los datos mundiales, donde en países de mayor ingreso, el porcentaje de hospitalización de larga estadía en hospitales psiquiátricos es menor. Las Américas es la región con el porcentaje más alto de hospitalizaciones superiores a 5 años en hospitales psiquiátricos.*

En hospitales generales donde se presta servicio de hospitalización de psiquiatría, solo se dispone de 2,9 camas por cada 100.000 habitantes, lo cual es cercano al promedio mundial (2.0 por 100.000 habitantes).

Por último, en cuanto a la atención ambulatoria, ésta está integrada por los departamentos de consulta externa de los hospitales, servicios ambulatorios de salud mental, centros de salud

³⁵ Organización Panamericana de la Salud (2018). Atlas de salud mental de las Américas.

mental comunitarios y los establecimientos de salud mental de base comunitaria. Los dispositivos residenciales no hospitalarios basados en la comunidad, proporcionan servicios de residencia nocturna para personas relativamente estables que no requieren intervención médica intensiva y que necesitan un manejo social y clínico de sus problemas de salud mental. La tasa de estos dispositivos es la más alta entre todas las regiones con una tasa mediana de 1,4 por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, la disponibilidad de camas es 12 veces menor que la de hospitales psiquiátricos. Esto permite evidenciar que, aunque en Latinoamérica hay servicios de salud mental comunitarios, no cuentan con tantas camas como los hospitales psiquiátricos.

Es evidente que los recursos físicos y humanos para la atención de personas con trastornos mentales son escasos, y, por tanto, no es favorable seguir en un modelo de salud centrado en la enfermedad y no en la prevención.

3.2 Epidemiología de la Salud Mental en Colombia

En el país se han llevado a cabo cuatro (4) encuestas poblacionales de salud mental: en 1993, 1997, 2003 y 2015, como respuesta a la falta de información sobre la prevalencia de trastornos mentales en el país.

La Encuesta Nacional de Salud Mental del año 2003 tuvo como propósito dar a conocer la situación de la salud mental en el país estimando la prevalencia de personas que sufren trastornos mentales (de 18 a 65 años), dar cuenta del inicio de la enfermedad, de su curso, recaídas y recuperación, y, por último, de los factores protectores y de riesgo³⁶.

Los resultados muestran que *el 40,1% de la población colombiana presentó algún trastorno en su vida, 16,0% lo presentó en los últimos 12 meses y el 7,4% lo reportó durante los últimos 30 días. O sea que 8 de cada 20 colombianos presentó trastornos mentales alguna vez en la vida; 3 de cada 20 en el último año y 1 de cada 20 en el último mes.*

Los trastornos más frecuentes fueron los de ansiedad (19,3% alguna vez), en segundo lugar, los del estado de ánimo (15%) y por último los trastornos de uso de sustancias psicoactivas (10,6%). Los hombres tienen prevalencias globales más altas en cualquier trastorno alguna vez en la vida, pero las mujeres presentan prevalencias un poco más elevadas para cualquier trastorno en el último año y en el último mes. Respecto a las diferencias por sexo, los principales trastornos para las mujeres fueron: episodio depresivo mayor, fobia específica y

³⁶ Ministerio de la Protección Social y Fundación FES Social (2003). Estudio Nacional de Salud Mental Colombia. Recuperado de http://onsm.ces.edu.co/uploads/files/1243030_EstudioNacionalSM2003.pdf.

trastorno de ansiedad de separación del adulto. Mientras que para los hombres fueron: abuso de alcohol, fobia específica y trastorno de conducta.

Otro aspecto relevante que toma en cuenta el estudio es la prevalencia de acuerdo al régimen de seguridad social en salud. Los resultados señalan que *hay mayor prevalencia de trastornos mentales en personas afiliadas al régimen subsidiado (39,4%); mientras que para los diagnósticos de trastorno del estado de ánimo y por consumo de sustancias psicoactivas se encontró el porcentaje más alto en población sin régimen de seguridad social, con un 17,5% y 12,3% respectivamente.*

En esa misma línea se observa que la frecuencia de uso de servicios de salud, ya sea medicina general, medicina especialista, alternativa, psiquiatra o servicios sociales es muy baja, está entre un 5% para trastornos de consumo de SPA y alcanza el 14,2 para trastornos del estado de ánimo. Esto demuestra que *aproximadamente entre un 85.5% y un 94.7% de población con trastornos mentales no están accediendo a ningún servicio de salud.*³⁷

El estudio del 2003 concluye afirmando que el inicio de un trastorno mental a edad temprana sugiere que la población está en condición de vulnerabilidad, está expuesta a factores de riesgo y seguramente tiene un bajo acceso a servicios de salud. Frente a esto, cobran importancia las acciones de promoción y prevención. En comparación a los demás países, Colombia está entre aquellos que tienen mayor prevalencia de trastornos mentales y a su vez menor proporción en el uso de los servicios.

Por otro lado, está la Encuesta Nacional de Salud Mental del año 2015. Allí se hacen visibles por primera vez los *problemas mentales*, es decir, aquellos síntomas o conductas que no constituyen un trastorno mental diagnosticado. El objetivo que se planteó fue brindar información actualizada de la salud mental teniendo en cuenta el enfoque de los determinantes sociales y de la equidad³⁸.

Para la población de 7 a 11 años se tuvieron en cuenta: depresión mayor, ansiedad de separación, trastorno de ansiedad generalizada, trastorno negativista desafiante, trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH) y trastorno de la conducta. Para la población adolescente de 12 a 17 años se incluyen: trastorno depresivo mayor, menor y distimia, trastorno afectivo bipolar I y II, trastornos de ansiedad generalizada, pánico y fobia social y,

³⁷ Ministerio de la Protección Social y Fundación FES Social (2003). Estudio Nacional de Salud Mental Colombia. Recuperado de http://onsm.ces.edu.co/uploads/files/1243030_EstudioNacionalSM2003.pdf.

³⁸ Ministerio de Salud y Colciencias (2015). Encuesta Nacional de Salud Mental 2015.

por último, conducta suicida. Para el grupo adulto, se abordan los mismos trastornos que los adolescentes y la conducta suicida³⁹.

Respecto a los resultados de los trastornos mentales en el grupo de adultos, se observa una prevalencia en el país de 9,1% para los trastornos mentales siendo de 8,2% en hombres y de 10,1% en mujeres. Para los últimos 12 meses la prevalencia es de 4% (3,2% para hombres y 4,8% para mujeres) y para los últimos 30 días es de 1,6% (1,1% en hombres y 2,1% en mujeres). La prevalencia de trastornos afectivos y de ansiedad son similares (2,1% y 2,4% respectivamente), además las prevalencias en las mujeres suelen ser mayores que en los varones, siendo el trastorno que ocupa el primer lugar el depresivo con un 1,6%, seguido de la fobia social. Al discriminar los resultados por grupo etario, los adultos entre 18 y 44 años presentan prevalencia más alta en los tres periodos (toda la vida, últimos 12 meses y últimos 3 meses).

La prevalencia de trastornos alguna vez en la vida es superior en las zonas urbanas (6,0%) que en las rurales (3,3%). Bogotá es la ciudad con prevalencia más alta para toda la vida con un 9,4%. Por último, hay diferencias en la medición de los últimos 12 meses en relación con la pobreza: es más alta la prevalencia en adultos en condición de pobreza (2,4%) en comparación con los que no están en esa situación (1,9%).

En términos generales, en adultos (18 años y más) 1 de cada 25 personas tiene alguno de los trastornos mentales evaluados en los últimos 12 meses y 9 de cada 100 ha padecido alguno en el transcurso de su vida. *Teniendo en cuenta que la encuesta del 2015 solo contempló solo algunos trastornos mentales, de los evaluados, los más prevalentes en adultos son el trastorno depresivo mayor y la fobia social; los trastornos afectivos y de ansiedad fueron más frecuentes en mujeres adultas que en hombres⁴⁰.*

Pese a los anteriores estudios de carácter nacional, no se conocen cifras sobre la prevalencia de demencias en la población mayor, toda vez que se contemplaron trastornos más prevalentes en todo el país, como la depresión y la ansiedad, dejando por fuera muchos otros.

3.3 Enfermedades mentales en las Personas Mayores en el Distrito Capital

En el caso concreto del Distrito Capital, el último censo poblacional demostró que, al igual que la tendencia mundial, la población bogotana se está envejeciendo. Según la información

³⁹ Ministerio de Salud y Protección social (2015). Encuesta Nacional de Salud Mental. Recuperado de <https://tinyurl.com/y7lumsxh>

⁴⁰ Ministerio de Salud y Colciencias (2015). Encuesta Nacional de Salud Mental 2015.

reportada, Bogotá tiene hoy 53 PM por cada 100 menores de 15 años, lo cual se traduce en 1 PM por cada 2 jóvenes. En los últimos 13 años, los menores de 15 años pasaron de ser el 27% de la población al 19%, y se calcula que para 2050, habrá 2 PM por cada persona joven⁴¹.

Bogotá no cuenta con estudios propios sobre el estado de salud mental de su población; la información disponible se encuentra en los estudios nacionales en esta materia⁴². En el último estudio nacional del 2015, se dividieron los grupos etarios en niños, adolescentes, adultos jóvenes (18 a 44 años) y adultos de 45 años y más, de manera que no se abordó específicamente la vejez, pues se le incluyó en un solo grupo de adultos. Esto es un limitante para comprender a fondo los problemas y trastornos de salud mental más prevalentes en las PM de 60 años, tanto hombres como mujeres.

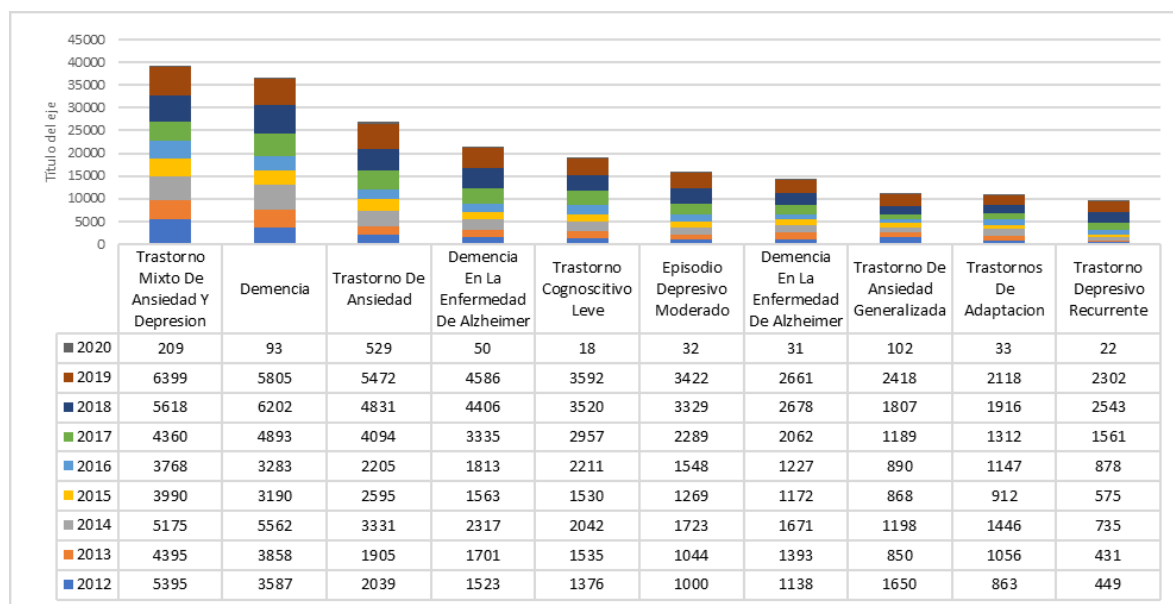
No obstante, la capital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Salud, dispone de sistemas de vigilancia e información específicos para determinados eventos en salud mental que resultan prioritarios para la salud pública: ideación y conducta suicida, violencia intrafamiliar, maltrato infantil, violencia sexual y consumo de sustancias psicoactivas. Si bien los casos los tienen desagregados por sexo y edad, y se puede inferir la cantidad de PM con estos problemas, nuevamente, como a nivel nacional, *ha faltado dar mayor prioridad al tema de los TNMA como las demencias (incluyendo el Alzheimer), aun cuando año tras año la población de PM está incrementándose y la prevalencia de esta enfermedad es cada vez más alta según lo advirtió la OMS.*

Adicionalmente, según información reportada por la Secretaría Distrital de Integración Social en respuesta al Derecho de Petición con radicado **E202100195**, la Secretaría Distrital de Salud ha emitido durante el período 2012 – 2020, un informe donde indica que se realizaron 276.999 atenciones a las personas con enfermedades de salud mental, con una prevalencia en aumento de la morbilidad atendida de salud mental toda vez que para el año 2012, el porcentaje de prevalencia de salud mental era del 3,50% del total de la población adulto mayor de Bogotá y actualmente se ubica en el 5,48% del total de la población de personas mayores que habitan la ciudad. La siguiente gráfica muestra los diferentes tipos de enfermedades mentales y personas reportadas entre los años 2012 a 2020, así:

⁴¹ Semana (2019). ¿Cuáles son los retos para una Bogotá que se envejece? Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/bogota-tiene-cada-vez-mas-adultos-mayores-de-60-anos/621265>

⁴² Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). Política Distrital de Salud Mental, 2015- 2025. Recuperado de http://www.saludcapital.gov.co/Documents/Transparencia/3_Politica_de_Salud_Mental.pdf

Gráfica 1 Tipos de enfermedades mentales vs personas reportadas 2012 – 2020



Fuente: SDIS

De la gráfica anterior se puede inferir que se viene presentando un aumento considerable en la prevalencia de las enfermedades mentales en Personas Mayores en el Distrito Capital, duplicándose el número de casos reportados de enfermedades como la Demencia y el Alzheimer, que son las enfermedades que dan lugar a la desubicación, desorientación y extravío de las PM, las cuales son objeto de los beneficios que les otorgaría el presente proyecto de acuerdo, al implementar un *sistema de identificación, información y un mecanismo oficial de búsqueda* de las PM que sufran estas patologías.

Lamentablemente, el contexto de la población mayor de 60 años en Bogotá es preocupante, pues, según información reportada por el Distrito, de 1'097.995 de PM que viven en la Ciudad Capital, más del 60% presentan enfermedades crónicas de larga duración y prolongados tratamientos. A esto se le suma que unas 95.000 presentan discapacidad y requieren cuidado permanente, y de ellas, el 10%, cerca de 9.500 personas, no tiene quien las cuide.

En cuanto a las enfermedades mentales, la Secretaría Distrital de Salud y la Organización Panamericana de la Salud, en el mes de octubre de 2017 hicieron públicos los resultados del primer estudio de salud mental en Bogotá, que estableció que los principales trastornos que sufre la población son la ansiedad y la depresión. Los hallazgos esenciales del estudio probabilístico refieren al trastorno de ansiedad como el problema de salud mental que más afecta a los ciudadanos, tanto en hombres como en mujeres, en todos los grupos etarios y en

todos los estratos socioeconómicos. La población adulta, de entre 60 y 69 años, es la más vulnerable a este tipo de trastornos, que equivaldría a 233.469 PM.

Le sigue el trastorno depresivo, que padecen principalmente las mujeres entre los 18 y 69 años de edad, representado en una población de 320.287 mujeres. Otro de los trastornos identificados y que afecta en tercer lugar la salud mental de la población es el del abuso de alcohol, el cual se presenta en mayor proporción en hombres entre los 18 y 28 años, en estratos socioeconómicos 3 y 4, con aproximadamente 66.473 afectados.

La conducta suicida también fue identificada en el estudio, con una prevalencia equivalente al 4,1% que correspondería a 85.000 jóvenes entre los 18 y 28 años de edad. Este trastorno es más frecuente en el género femenino, representado en 2 mujeres por cada hombre. En el nivel nacional la tasa de suicidio es de 5.2% por 100.000 habitantes, en Bogotá 3.7% por 100.000 habitantes.

Ahora bien, según información suministrada por las entidades de salud, en el Distrito Capital fueron atendidas 12.062 personas por Alzheimer entre el 2018 y septiembre de 2019, de las cuales el 74% fueron mujeres y el 26%, hombres, la mayoría, mayores de 60 años. Asimismo, es relevante señalar que las localidades que tienen más proporción de atenciones son Suba, con 16,25%; Barrios Unidos, con un 14,41%, y Chapinero, con 12,21%⁴³.

Violencia o maltrato a la PM

En Colombia, el Instituto de Medicina Legal acoge dentro del concepto de violencia familiar cualquier clase de maltrato (físico, psicológico o sexual) que tiene lugar entre los miembros de una familia. Sin embargo, el concepto de maltrato posiciona a la PM no solo dentro de la dinámica familiar, sino como parte de la comunidad.

El maltrato a las personas de edad está en aumento, generando graves consecuencias personales y sociales. A pesar de ello, continúa siendo un tipo de violencia de los menos estudiados y menos incluidos en los planes de prevención de la violencia. *Un estudio de la OMS reveló una tasa de prevalencia combinada para el abuso de PM en general de 15,7%, donde la prevalencia para el abuso psicológico fue de 11,6%, para el abuso financiero 6,8%, para negligencia 4,2%, por abuso físico 2,6% y por abuso sexual 0,9%.* El maltrato parece afectar a 1 de cada 6 PM en todo el mundo, lo equivale a 141 millones de personas, aproximadamente.

⁴³ El Tiempo (2019). El drama de las familias de los abuelos que se pierden. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/bogota/Alzheimer-y-abuelos-perdidos-en-bogota-414770>

A medida que aumenta la edad, es probable que aumente el riesgo de tener dependencia por deterioro funcional, lo que tiene un mayor costo a nivel individual, familiar y social. Los cuidadores de las PM dependientes tienen afectaciones de orden físico, psicológico y socioeconómico, lo que asocia a un elevado estrés que, en últimas, repercute en la calidad del cuidado.

El proceso de envejecimiento va ligado a cambios físicos, psicológicos y sociales, con la aparición por lo general de enfermedades crónicas y de demencia, de manera que se dificulta el desempeño de las funciones familiares, laborales o actividades de la vida cotidiana; en consecuencia, esto afecta la autonomía y derechos de la PM, de manera que empieza el maltrato por parte de sus familiares con quienes convive o por parte de los cuidadores, ya sea en su hogar o en hogares geriátricos. Desde luego, el fenómeno de la demencia complica aún más la situación y el manejo de este grupo poblacional. Los planes relacionados con la demencia se orientan al sector salud: a mejorar la atención médica, optimizar los servicios de salud, pero es necesaria la implementación de programas en todas las instancias de la sociedad.

Desde 1995, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de la ONU se destacaba, entre otros elementos, el respeto a los derechos humanos y libertades de grupos vulnerables y desfavorecidos. *Una sociedad equitativa e inclusiva para todas las edades es aquella donde se ajustan sus estructuras, funcionamiento, políticas y programas a las necesidades de todas las personas, quienes, independientemente de su edad, pueden contribuir a la sociedad.*

Ahora bien, se considera *maltrato hacia la PM todo acto aislado o reiterativo, o bien la omisión de una intervención adecuada, en el contexto de una relación donde existen expectativas de confianza y seguridad, que genera perjuicio y angustia a la persona de edad. Es constatable objetivamente o de manera subjetiva, independientemente del medio donde ocurra (familiar, comunitario, institucional).* Aspectos como la salud precaria, la dependencia, el aislamiento y la sobrecarga en el cuidador son factores que pueden llevar a un incremento en la vulnerabilidad, el abuso y la negligencia de quien está a cargo del cuidado.

La *negligencia*, considerado otro tipo de maltrato, es el incumplimiento de las funciones de cuidado y puede ser activa (cuando por descuido se deja de proveer el cuidado de forma deliberada e intencionada) o pasiva, cuando se produce un descuido involuntario por ignorancia u olvido. Es una forma de abuso que resulta ser constante y se entiende como el fallo del cuidador al brindar alimentación, vestimenta, confort, seguridad y acceso a los servicios de salud. Se manifiesta con signos de desnutrición o pérdida de peso, higiene

inadecuada, úlceras por presión, infecciones repetitivas y deterioro clínico inesperado que puede sugerir la falta de suministro de medicamentos o tratamientos a la PM.

Las PM con discapacidad física o mental tienen mayor riesgo de sufrir de abuso en cuanto tengan mayores limitaciones en las actividades de la vida diaria que los hagan dependientes parciales o totales. De otro lado, la mayor prevalencia de abuso, que suele darse en el ámbito domiciliario, puede ser explicado, en parte, por el alto nivel de estrés y problemas financieros que afectan a los cuidadores.

Una detección de maltrato debe poder identificar factores de riesgo de maltrato asociados a la PM, a su cuidador(a) y al entorno sociocultural. Desde una mirada más social, un estudio señala que existe una representación negativa de “carga” de la PM, tanto para los sistemas de seguridad social como para los que ejercen el rol de cuidado. Entre los principales motivos de la construcción social de este imaginario están las nuevas formas de vinculación en las relaciones humanas con tendencia al egocentrismo y hedonismo.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud Bienestar y Envejecimiento (SABE Colombia), *el 12,9% de las PM en el país informó haber sufrido maltrato, con mayor proporción de maltrato psicológico (12,3%), físico (3,4%), financiero (1,5%) y sexual (0,3%).* Se registró una proporción de maltrato más alta en la zona rural, excepto para el maltrato psicológico, que fue más común en la zona urbana. En cuanto al estrato socioeconómico, se observó que el maltrato psicológico se ubicó en los estratos más bajos, el estrato 1 tuvo mayor proporción de maltrato físico, mientras que en estratos 5 y 6 presentaron mayores frecuencias de maltrato financiero.

El maltrato psicológico y la negligencia suelen ser los más recurrentes (el psicológico en la zona urbana y la negligencia en la zona rural), en los diferentes estratos socioeconómicos (con más frecuencia en estratos 1 y 2) y en todos los grupos de edad desde 60 a 80 años o más. Quienes infligen maltrato por negligencia pueden incurrir en *abandono*, desamparando a la PM de forma voluntaria que generalmente es dependiente. De acuerdo con la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), en 2017 recibía casi a diario a 2 PM abandonadas en centros de salud por parte de sus familiares, pero también ocurre en otros lugares como el espacio público.

Frente a este fenómeno, la coordinación interinstitucional es un proceso por medio del cual se ordenan las funciones de las entidades, que a la vez permite agilizar los trámites inherentes a los casos de maltrato. Se requiere un plan de intervención individual, familiar y comunitario, realizando el respectivo reporte a los entes de control (Comisarías de Familia, Fiscalía General de la Nación), o seguimiento, en caso de que exista una notificación previa, garantizando

además el reporte al Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Secretaría Distrital de Salud (SDS). Se espera que con el envejecimiento poblacional las cifras de maltrato contra las PM se incrementen, por lo cual este se convierte en un problema de interés en salud pública que además hace preciso proteger a esta población jurídicamente creando rutas de atención.

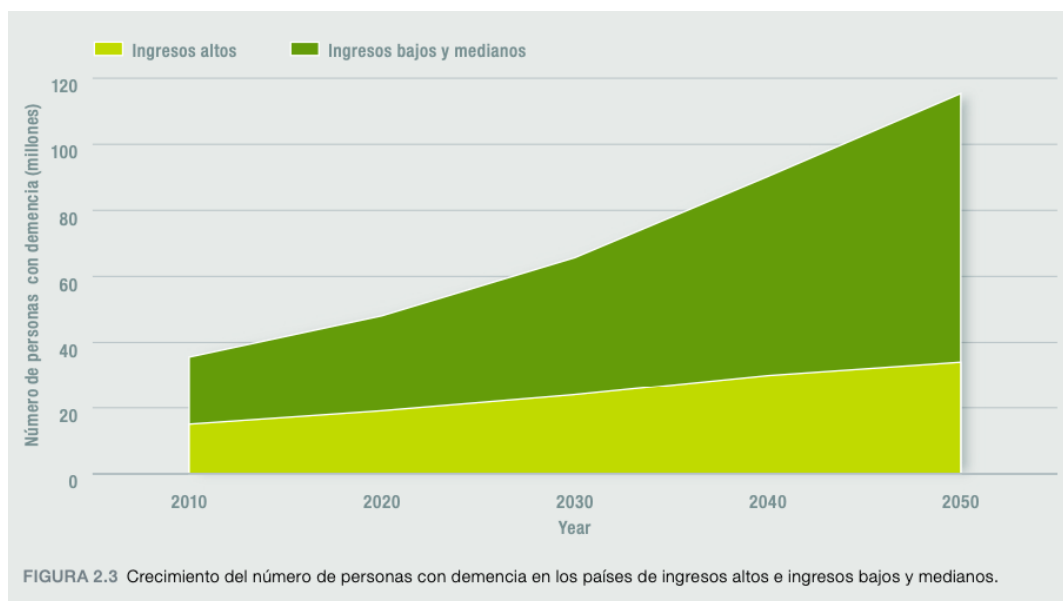
Desde la SDIS, a través de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, se requiere fortalecer aún más los derechos humanos en los mayores de 60 años, transformando imaginarios en torno a la vejez vista erróneamente como sinónimo de enfermedad, incrementando la inclusión social y protección especial, pues, eventualmente, todos los seres humanos envejecen y no debería existir discriminación por el hecho de la edad. Aunque se cuenta con la política pública de envejecimiento y vejez, se requiere comprometer la acción principal de la familia en cuanto a sus deberes con la PM.

4. Trastorno Neurocognitivo Mayor o Demencia

La demencia se constituye en una de las principales causas de discapacidad y dependencia en las PM a nivel mundial. Afecta a unos 50 millones de personas en el mundo, de las cuales, cerca del 60% viven en países de ingresos bajos y medios. Se calcula que entre el 5% y el 8% de la población de 60 años o más en el mundo sufre demencia en un determinado momento de su vida.

Se estima que el número total de personas con demencia podría alcanzar los 82 millones en 2013 y 152 millones en 2050. Gran parte de ese incremento tiene que ver con el hecho que, en los países de ingresos bajos y medios, la cifra aumentará cada vez más (ver ilustración 1). Según la OMS, *el Alzheimer es la forma más común de demencia, se calcula que representa entre un 60% y un 70% de los casos.* Sin embargo, los límites entre las distintas formas de demencia son difusos y de manera frecuente coexisten formas mixtas.

Ilustración 1. Aumento personas con demencia a nivel mundial a 2050



Fuente: OMS (2013)

Los trastornos cognitivos son un síndrome, generalmente de naturaleza crónica o progresiva, que se caracteriza por el *deterioro de la función cognitiva (capacidad de procesar el pensamiento)* afectando la memoria, el pensamiento, el lenguaje, el aprendizaje, la comprensión, la orientación y el juicio, mientras que la conciencia no se ve afectada.

En el DSM-5 se clasifican de la siguiente manera: 1) Trastorno Neurocognitivo Mayor (TNMA) cuando se refiere a la *demencia*; y, 2) Trastorno Neurocognitivo Menor (TNME) cuando se trata de deterioro cognitivo leve. Estos trastornos hacen parte de las patologías más comunes que sufren las PM. *La característica común entre estos tipos de trastornos es el deterioro cognitivo (DC), definido como el conjunto de disminuciones de diferentes aptitudes intelectuales que pueden asociarse con alteraciones sensoriales, motrices y de la personalidad, atribuibles a distintas causas que incluyen, además de las de naturaleza orgánica, otras de tipo social y comportamental*⁴⁴.

La diferencia entre ellos consiste en que, mientras los TNMA provocan limitación funcional y restan capacidad para realizar las actividades cotidianas, generando una gran dependencia y requiriendo un intenso cuidado; los TNME no alteran la capacidad funcional para la realización de dichas actividades.

⁴⁴ Leiva, A. (2016). Factores relacionados con deterioro cognitivo y pérdida de autonomía en una población mayor de 64 años. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=58856>

Tabla 1. Diferencias entre trastorno neurocognitivo menor y mayor propuestas en el DSM-5.

	Trastorno neurocognitivo menor	Trastorno neurocognitivo mayor
Preocupación del paciente u otros por su cognición	Declive modesto en las funciones cognitivas	Declinar sustancial en las funciones cognitivas
Rendimiento en tests neuropsicológicos	De una a dos desviaciones estándares por debajo de lo esperado	Dos o más desviaciones estándares por debajo de lo esperado
Autonomía	La alteración es insuficiente para afectar la autonomía	La alteración es suficiente para afectar las actividades instrumentales habituales

Fuente: J. López-Álvarez “Nuevos criterios diagnósticos de la demencia y la enfermedad de Alzheimer”.

Aunque la edad es el principal factor de riesgo para el TNMA o demencia, la enfermedad no es una consecuencia inevitable del envejecimiento, y, por el contrario, es causada por diversas enfermedades y lesiones que afectan el cerebro de forma primaria o secundaria, como el Alzheimer o los accidentes cerebrovasculares⁴⁵.

Cabe recordar que el déficit no sólo se da en la memoria, sino que, como se dijo anteriormente, se acompaña de deterioro del control emocional, del comportamiento social o de la motivación, produciendo un deterioro intelectual apreciable que interfiere con las actividades cotidianas (asearse, vestirse, comer, entre otras), con una duración del cuadro no menor a seis (6) meses, habiéndose obtenido la información de la exploración del paciente y de una tercera persona⁴⁶.

Signos y síntomas de la demencia

- a. Etapa temprana: Puede pasar desapercibida pues el inicio es paulatino. Los síntomas incluyen tendencia al olvido, pérdida de la noción del tiempo y desubicación espacial, incluso en lugares conocidos.
- b. Etapa intermedia: Los síntomas se vuelven más evidentes y limitantes. Las personas empiezan a olvidar acontecimientos recientes y nombres de las personas, se desubican en su propio hogar, tienen dificultad para comunicarse, requieren más ayuda con la higiene personal y sufren cambios de comportamiento.

⁴⁵ OMS (2019). Demencia. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/dementia>

⁴⁶ J. López-Álvarez “Nuevos criterios diagnósticos de la demencia y la enfermedad de Alzheimer”. Recuperado de https://www.viguera.com/sepg/pdf/revista/0501/501_0003_0014.pdf

- c. Etapa tardía: La dependencia y la inactividad son casi totales. Los síntomas más frecuentes son una creciente desubicación en tiempo y espacio, dificultad para reconocer a familiares y amigos, mayor necesidad de ayuda para el cuidado personal, dificultad para caminar y alteración del comportamiento que puede desembocar en agresiones⁴⁷.

Ilustración 2. Síntomas de la demencia

SÍNTOMAS COMUNMENTE EXPERIMENTADOS POR PERSONAS CON SÍNDROME DE DEMENCIA		
Fase temprana	Fase media	Fase avanzada
<p>La fase temprana tiende a ser ignorada. Familiares y amigos (y a veces también profesionales) lo ven solo como "vejez", tan solo un componente normal del proceso de envejecimiento. Ya que el inicio de la enfermedad es gradual, es difícil saber con exactitud cuándo comienza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se torna olvidadizo, especialmente con cosas que acaban de suceder. • Puede tener dificultad en su comunicación, tal como para encontrar las palabras adecuadas. • Se pierde en lugares que le son conocidos. • Pierde la noción del tiempo, incluyendo hora del día, mes, año, estaciones. • Puede tener dificultad en la toma de decisiones y el manejo de sus finanzas. • Puede tener dificultad para realizar tareas complejas en el hogar. • Ánimo y comportamiento: <ul style="list-style-type: none"> - Puede tornarse menos activo y estar menos motivado, o perder el interés en sus actividades y pasatiempos. - Puede mostrar cambios en el estado de ánimo, incluyendo depresión y ansiedad. - En ciertas ocasiones, puede reaccionar de una manera inusualmente furiosa o agresiva. 	<p>A medida que la enfermedad avanza, los problemas se vuelven más obvios y limitantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se torna muy olvidadizo, especialmente sobre eventos recientes y nombres de personas. • Puede tener dificultad para comprender el tiempo, fechas, lugares y eventos; podría perderse tanto en el hogar como en la comunidad. • Puede aumentar su dificultad de comunicación (en el habla y la comprensión). • Puede necesitar ayuda con el cuidado personal (v.g. aseo, bañarse y vestirse). • No puede preparar la comida con éxito, ni limpiar o ir de compras. • Es incapaz de vivir solo de manera segura, sin un apoyo considerable. • Los cambios en el comportamiento pueden incluir: deambular, gritar, aferrarse, perturbaciones del sueño, alucinaciones (escuchar o ver cosas que no están ahí). • Puede demostrar un comportamiento inapropiado en el hogar o la comunidad (v.g. desinhibición o agresión) 	<p>La fase final es de casi total dependencia e inactividad. Las alteraciones de la memoria son más serias y el lado físico de la enfermedad se torna más obvio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Usualmente no está al tanto de la fecha o el lugar donde se encuentra. • Tiene dificultad para comprender lo que sucede a su alrededor. • No reconoce a familiares, amigos u objetos conocidos. • Tiene dificultad para comer sin ayuda, podría tener dificultad para tragar. • Tiene una necesidad cada vez mayor de recibir asistencia para el autocuidado (v.g. aseo personal y bañarse). • Puede sufrir de incontinencia renal e intestinal. • Cambios en su movilidad: puede no ser capaz de caminar o estar confinado a una silla de ruedas o cama. • Se pueden intensificar los cambios de comportamiento e incluir agresión hacia su cuidador(a), agitación no verbal (patear, golpear, gritar o gemir). • Puede perderse dentro del hogar.

Fuente: OMS 2013.

Factores de riesgo y prevención para la demencia

La edad es el principal factor de riesgo para la demencia o TNMA, pero ello no indica que todas las PM vayan a tener dicha enfermedad. Otro factor de riesgo importante es la depresión, el bajo nivel educativo, el aislamiento social y la inactividad cognitiva. Sin embargo, se puede reducir el riesgo mediante el ejercicio con regularidad, evitando el uso nocivo de alcohol y tabaco, controlando el peso, manteniendo una alimentación saludable, así como una tensión arterial baja y concentraciones sanguíneas adecuadas de colesterol y glucosa.

En la mayoría de los países existe una falta de comprensión acerca de la demencia, y es erróneamente considerada como algo propio del envejecimiento, y una condición para la que

⁴⁷ OMS (2019). Demencia. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/dementia>

no se puede hacer nada. Esto se constituye en barreras para un diagnóstico oportuno como para acceder a atención médica y social, lo que da lugar a una gran brecha en el tratamiento.

Para el propósito del presente Proyecto de Acuerdo, se hará énfasis en el Trastorno Neurocognitivo Mayor (TNMA) -es decir la demencia- dado su alto impacto en el bienestar de las PM por las consecuencias que genera, en especial, porque una de sus características es la desorientación, confusión generalizada y extravío, lo cual conlleva a que las personas pierdan el sentido de ubicación, llevándolas a situaciones en las que se pone en riesgo su bienestar y hasta la vida misma.

4.1 El Alzheimer: la forma de demencia más común

Aunque las limitaciones más comunes en la PM tienen que ver con la movilidad y la fragilidad, una de las advertencias de la OMS es el aumento de las enfermedades mentales como la demencia y el Alzheimer. Esta última es una de las formas más prevalentes de demencia a nivel mundial (representa entre el 60% y el 70% de los casos de demencia). Tiene la característica de ser degenerativa, irreversible e incurable; en forma lenta y progresiva destruye las células del cerebro ocasionando pérdida de la memoria y de otras funciones mentales.

Si bien su incidencia es mayor en personas de más de 60 años, se han registrado también casos en personas de 40 años o menos, lo que indica que nadie está exento de padecerla. Cualquier persona sin distinción de raza, sexo, nivel educativo y/o sociocultural puede llegar a desarrollar dicha enfermedad. Se da por múltiples factores genéticos, ambientales, nutricionales y enfermedades crónicas, que resultan en unas ‘placas seniles’ en el cerebro constituidas por la acumulación anormal de alguna proteína en el mismo. Esa sustancia destruye lo que hay a su alrededor causando la muerte de células, deteriorando la conexión neuronal y disminuyendo la masa cerebral⁴⁸. *No solo la memoria resulta afectada, sino otras funciones mentales superiores, como la inteligencia, el lenguaje y la capacidad de entender y aprender. Una vez las funciones cerebrales se ven afectadas, se presenta disfunción en las actividades de la vida diaria de la persona. Antes de presentar signos de olvido, podrían presentarse síntomas de depresión, alteraciones en el sueño o agresividad.*

Señales de alarma para el Alzheimer

- Olvida cada vez con mayor frecuencia las palabras, los nombres, donde dejó las cosas, afectando no solo su desempeño en el trabajo sino las actividades de la vida diaria.

⁴⁸ El Tiempo (2020). ¿Por qué deberíamos conocer más del Alzheimer?

- No se da cuenta que ha hecho varias veces la misma pregunta o repetido el mismo evento en un corto espacio de tiempo.
- No recuerda en qué día, fecha o año se encuentra y se desorienta en lugares conocidos.
- Reacciona de manera exagerada e inusual ante la menor contrariedad.
- Parece no gustarle o llamarle la atención nada. Se muestra apático(a), deprimido(a) y con falta de iniciativa.
- Tiene dificultad con el manejo del dinero, siente mayor inseguridad y desconfianza hacia los demás.
- Le cuesta trabajo organizar y planear tareas. Su capacidad en la toma de decisión no es la misma⁴⁹.

5. Comportamiento del fenómeno de la desaparición Colombia, año 2018

La desaparición es una problemática en la cual se desconoce el paradero de una persona, bien porque ésta haya sido retenida y ocultada en contra de su voluntad, o producto de motivaciones de otra índole.

“La desaparición -voluntaria e involuntaria- de personas en el país es un fenómeno complejo que obedece a múltiples dinámicas y contextos entre los cuales la desaparición forzada, en el marco del prolongado conflicto armado, ha dominado las estadísticas y, por ende, los análisis especializados, invisibilizando, en cierta medida, aquellas desapariciones que no obedecen a este contexto”⁵⁰.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se compromete con la búsqueda de personas desaparecidas en cumplimiento del Artículo 9 de la Ley 589 de 2000. *La entidad administra y coordina el Registro Nacional de Desaparecidos (RND), único registro oficial de datos suministrados por distintas entidades el cual permite orientar la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas y la identificación de aquellas que han fallecido.* Su finalidad es dotar, tanto a las autoridades públicas como a las organizaciones de víctimas, de información para el diseño de políticas de prevención y control del delito de desaparición forzada.

Ahora bien, las desapariciones no asociadas a hechos de violencia son complejas en tanto que este fenómeno abarca varios hechos, pues comprende todos los casos de personas de quienes se desconoce su paradero -hecho que no es consecuencia de una conducta delictiva- tales como ausencias voluntarias, conflictos de custodia de menores, problemáticas familiares,

⁴⁹ Recuperado de <https://www.Alzheimercolombia.org/enfermedad.htm>

⁵⁰ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

desastres naturales o extravío de personas con discapacidad cognitiva. Para efectos del registro de los datos, los casos clasificados 'sin información' son aquellos en los cuales el contexto de los hechos no permite establecer que la desaparición se dio en contra de la voluntad de la persona o como consecuencia de una conducta delictiva.

Al 2015, de los 110.833 casos de personas desaparecidas, 87.392 (78,85%) se encuentran clasificados como sin información. Para estos casos, el porcentaje de personas que continúan desaparecidas es de 65,24%, mientras que el 30,26% fueron localizados con vida y el 4,5%, hallados muertos.

Tipos de Desapariciones

La criminóloga Carlota Barrios hace una división persuasiva del fenómeno de desaparición, clasificándolo según etiología, por un lado, y a las víctimas del delito por tipo de desaparición. Así, en cuanto a la etiología de la desaparición, la autora los clasifica en dos tipos, a) desapariciones voluntarias y b) desapariciones involuntarias o forzosas las cuales, a su vez, se dividirían entre desapariciones accidentales, por un lado, y criminales por el otro. Con respecto a las *voluntarias*, la autora refiere que estas son "Aquellas donde la persona quiere 'desaparecer', y por ejemplo deja una nota a la familia y se marcha donde nadie pueda encontrarlo. Estas desapariciones pueden ser investigadas por un detective privado, pero no por un criminólogo (no existe delito)".

Ahora bien, con respecto a las de etiología criminal, pertenecen al grupo de las *desapariciones forzosas*, que implican que la persona no quiere desaparecer voluntariamente, sino que sufre algún percance que es lo que genera su desaparición. Las desapariciones forzosas pueden ser, según la autora, de dos tipos: A) De etiología accidental: La persona desaparecida ha sido víctima de una catástrofe o accidente. Este tipo de desapariciones son provocadas por un fenómeno natural, producto de una enfermedad mental o un accidente, sin la intervención directa (dolo), de una tercera o terceras personas. B) De etiología criminal: Son aquellas en las que una persona desaparece en contra de su voluntad, interviniendo para ello una tercera persona (o varias), que tiene una actitud dolosa (puede que desde un primer momento quiera hacer desaparecer a la víctima, o puede que, a consecuencia de un homicidio, decida deshacerse del cuerpo para que el crimen no se descubra).

Para el año 2018 en Colombia, el grupo de edad con el mayor número de registros de desaparición fue el de 15 a 17 años, seguido de 10 a 14 años, donde el 56,75 % de los casos (3.615) continúan desaparecidos. La zona urbana continúa predominando como lugar de desaparición en un 91,30 % de los casos. Según la clasificación de la desaparición, de los 177 casos en los que se obtuvo registro para esta variable, 155 casos corresponden a desaparición

presuntamente forzada. Bogotá sigue encabezando en la tasa más alta 38,75 por 100.000 habitantes, así como en el mayor número de casos (3.170) en todo el territorio colombiano.⁵¹

Tabla 2 Personas reportadas como desaparecidas según tipo de desaparición y sexo. Colombia, año 2018.

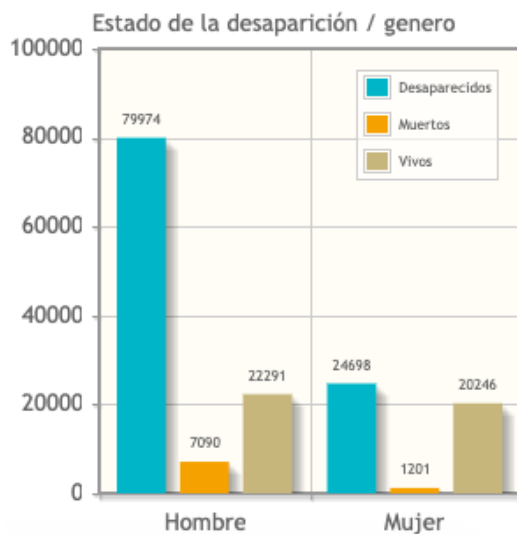
Tipo de aparición	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Continua desaparecido	2.234	60,94	1.381	51,07	3.615	56,75
Ausencia voluntaria	1.108	30,22	1.220	45,12	2.328	36,55
Involuntaria	131	3,57	41	1,52	172	2,70
Fallecimiento de la persona	113	3,08	17	0,63	130	2,04
Involuntaria (trastorno mental)	80	2,18	45	1,66	125	1,96
Total	3.666	100	2.704	100	6.370	100

Fuente: INMLCF / GCRNV / SIRDEC

Nota: se excluyen 27 casos sin información (21 hombres y 6 mujeres)

Para el año 2020, el RND arroja que en Bogotá hay 45.358 personas desaparecidas, de las cuales, 44.764 son personas desaparecidas sin clasificar, o sea, que se presume que no se trató de una desaparición forzada. Sin embargo, en esta información de acceso público no se determinan ni muestran otras variables como edad. Asimismo, se presentaron 553 desapariciones forzadas.

Ilustración 3 Total personas desaparecidas en el país a 2020



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal

⁵¹ Medicina Legal

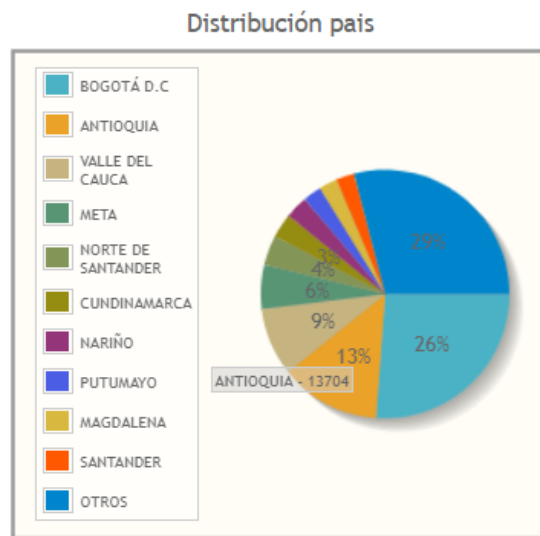
Tabla 3 Desaparecidos en Bogotá por estado, tipo y género.

Fuente: SIRDEC. 2020-07-21 03:55.

BOGOTÁ D.C	Estado	Genero		
		Hombre	Mujer	Total
Desaparecidos por estado de desaparición	Continua desaparecido	16071	11335	27406
	Aparecio vivo	8071	8354	16425
	Aparecio muerto	1264	281	1545
Total desaparecidos		25406	19970	45376
Desaparecidos por tipo de desaparición	Presuntamente forzada	408	145	553
	Presunto secuestro	9	4	13
	Presunto trata de personas	2	18	20
	Desastre natural	0	0	0
	Presunto reclutamiento ilícito	6	2	8
	Sin clasificar	24981	19801	44782

En la siguiente gráfica, se puede apreciar que Bogotá es la entidad territorial con mayor porcentaje de personas desaparecidas en el país, seguida por Antioquia y Valle del Cauca.

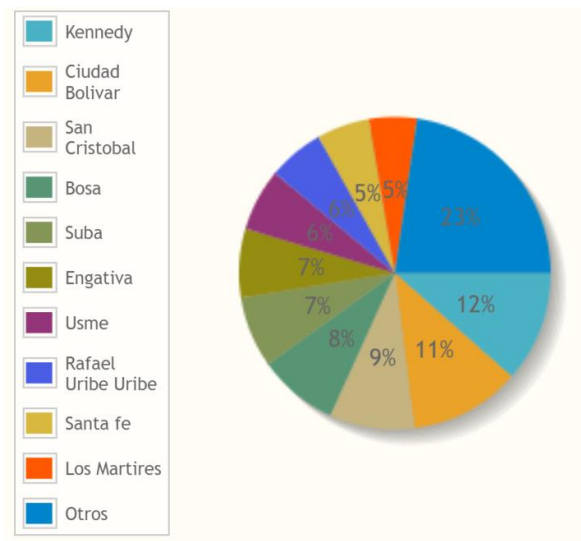
Ilustración 4 Distribución de desaparecidos en Colombia por departamento.



Fuente: Life – Localización de Información Forense Estadística

En la siguiente gráfica se muestra que la localidad más afectada por desapariciones es la localidad de Kennedy, con el 12%, seguida por la localidad de Ciudad Bolívar, con el 11% y San Cristóbal con el 9% de casos reportados.

Ilustración 5 Porcentaje de personas desaparecidas en Bogotá, por localidad



Fuente: Life – Localización de Información Forense Estadística

Causas de la desaparición

Del informe de Medicina Legal también se desprende que la mayoría de las personas que fueron encontradas luego de haber sido reportadas como desaparecidas en 2018, 2.328 (es decir, el 83 por ciento de los casos) se habían ido de manera voluntaria.

En otros 297 casos, la desaparición se dio de manera involuntaria; y de estos, 125 fueron por algún tipo de trastorno mental que padecía la persona. En 11 de los casos reportados en 2018 la desaparición tuvo que ver con un secuestro y en otros 11, con trata de personas. Solo en 27 de los reportes del año pasado se pudo establecer con certeza que se trató de una desaparición forzada. Hasta mayo de este año se han reportado 12 desapariciones forzadas. De los casos que han sido reportados, 727 personas habían abandonado sus lugares de vivienda de manera voluntaria; en otros 47, su desaparición se dio en contra de su voluntad y en 42 reportes se debió a razones relacionadas con algún trastorno mental.

5.1 Personas desaparecidas por enfermedades mentales

Es frecuente encontrar avisos pegados en los muros de la ciudad, en las redes sociales o las denuncias a la policía por las PM que sufren de demencia y se pierden al salir de sus casas.

Los riesgos que corren estas personas son grandes, pues se exponen a la delincuencia común, a los embates del clima, a los accidentes de tránsito, entre otros peligros. Como si fuera poco, un buen número de estas personas pueden llegar a terminar en condición de habitabilidad de y en calle. El VII Censo de habitantes de la calle 2017, registró a una población total de 9.538 personas; en Bogotá hay 781 PM de 60 años en condición de habitabilidad en la calle: 720 hombres y 61 mujeres. Si bien no hay estudios que aseguren en qué grado las PM con demencia que se extravían terminan viviendo en las calles, son fenómenos que pueden estar ligados.

Tras realizar esta investigación, se pudo constatar que el Distrito Capital no cuenta con un registro personalizado de PM diagnosticadas con TNMA o demencia, razón por la cual, en la iniciativa que se está presentando, se propone la creación de un sistema de información en la cual reposen los datos básicos y familiares de las personas mayores de 60 años diagnosticadas con esta enfermedad, y que se encuentren en riesgo de desaparición forzada, ya sea por accidente o como consecuencia de un delito, ambos asociados a su condición mental. Tiene un enfoque preventivo y de ninguna manera busca estigmatizar a la PM al sugerir que por tener demencia pueda llegar a desaparecer.

Se busca también desde la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, como entidad competente, prevenir y controlar el delito de desaparición forzada hacia PM valiéndose de su condición de salud mental (demencia en cualquiera de sus estados –inicial, intermedio, avanzado-), aunque no se cuente con estudios que respalden esta hipótesis o se cuente con cifras específicas que caractericen el fenómeno de la desaparición de este sector poblacional en específico.

6. Planes, Programas y Estrategias de Salud Mental

6.1 Plan de Acción Integral sobre Salud Mental Mundial 2013-2020⁵²

Frente a las problemáticas evidenciadas a nivel mundial, la OMS en el año 2013 implementa el Plan de Acción Integral sobre Salud Mental 2013-2020 para generar mejoras en la gobernanza en el ámbito de los servicios de salud mental y asistencia en entornos comunitarios, en las estrategias de promoción y prevención en este campo y en los sistemas

⁵² OMS (2013). Plan de Acción Sobre Salud Mental 2013-2020. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/97488/1/9789243506029_spa.pdf

de información e investigaciones. El alcance es mundial y tiene por objeto brindar orientaciones para los planes de acción nacional.

De acuerdo a este Plan, *la salud mental, al igual que otros aspectos de la salud, puede verse afectada por diversos factores que deben ser abordados a través de estrategias integrales de promoción, prevención, tratamiento y recuperación que involucren a todos los gobiernos.* La visión que contempla el plan es que se fomente y se proteja la salud mental, se prevengan los trastornos mentales, y, quienes son afectados por ellos, ejerzan sus derechos y accedan de forma oportuna a los servicios sanitarios logrando el mayor nivel de salud y participación en la sociedad y el ámbito laboral sin lugar a estigmatizaciones ni discriminaciones.

Sin embargo, para la OMS, no se evidencia una respuesta adecuada por parte de los sistemas de salud, hay gran divergencia entre la necesidad y la prestación de servicios. *En países de ingresos bajos y medios (Colombia se encuentra entre los de ingresos medios-altos), entre un 76% y un 85% de sujetos con algún trastorno mental grave no reciben ningún tratamiento; mientras que en los países de ingresos altos la cifra está entre un 35% y un 50%.* El panorama se oscurece más por la escasa calidad en la atención. Esto puede deberse a escasez de recursos en los países para responder a las necesidades y a la distribución inequitativa, así como el uso poco eficiente de los recursos. Si se reorientara la financiación hacia servicios comunitarios y programas en salud materna, sexual, reproductiva e infantil, VIH y enfermedades no transmisibles, más personas accederían a intervenciones costo efectivas y de mejor calidad.

La legislación es escasa en países de ingresos bajos y medios, con un porcentaje de 36%. Esto quiere decir que sólo este porcentaje de personas están amparadas por políticas de salud mental en comparación con el 92% de países desarrollados. En segundo lugar, la disponibilidad de medicamentos básicos en la atención primaria para trastornos mentales es baja si se compara con otras enfermedades infecciosas e incluso las no transmisibles; otro obstáculo es la ausencia de personal cualificado para ofrecer tratamiento no farmacológico.

Tabla 3. Objetivos y Metas del Plan de Acción 2013-2020⁵³

PLAN ACCIÓN SOBRE SALUD MENTAL 2013-2020		
Objetivos plan de acción	Metas del plan de acción	Valores de referencia para 2013
OBJETIVO 1. Reforzar un liderazgo y una gobernanza eficaces en el ámbito de la salud mental.	Meta 1.1: El 80% de los países habrán elaborado o actualizado sus políticas y planes de salud mental en consonancia con los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos (para el año 2020).	Ochenta y ocho países, es decir, el 56% de los países que respondieron al cuestionario y el 45% de los Estados Miembros de la OMS. El valor se basa en una autoevaluación mediante la verificación de una lista de parámetros (véase el apartado 2,1 del informe).
	Meta 1.2: El 50% de los países habrán elaborado o actualizado sus legislaciones sobre salud mental en consonancia con los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.	Sesenta y cinco países, es decir, el 42% de los países que respondieron al cuestionario y el 34% de los Estados Miembros de la OMS. El valor se basa en una autoevaluación mediante la verificación de una lista de parámetros (véase el apartado 2.1 del informe).
OBJETIVO 2. Proporcionar en el ámbito comunitario servicios de asistencia social y de salud mental completos, integrados y con capacidad de respuesta.	Meta 2: La cobertura de servicios para los trastornos mentales graves habrá aumentado en un 20% (para el año 2020).	No puede calcularse a partir de datos del Atlas de 2014 pero, de acuerdo con los estudios realizados sobre los déficits de tratamiento y la población tratada en los servicios sanitarios, se estima que el porcentaje es inferior al 25%.
OBJETIVO 3. Aplicar estrategias de promoción y prevención en materia de salud mental.	Meta 3.1: El 80% de los países tendrán en funcionamiento como mínimo dos programas multisectoriales nacionales de promoción y prevención en materia de salud mental (para el año 2020):	Ochenta países, es decir, el 48% de los países que respondieron al cuestionario y el 41% de los Estados Miembros de la OMS. El valor se basa en inventarios cumplimentados por los países sobre sus programas actuales (véase el apartado 4 del informe).
	Meta 3.2: Se habrá reducido en un 10% la tasa de suicidios en los países (para el año 2020).	11,4 por cada 100.000 habitantes. El valor se basa en un cálculo normalizado según la edad a nivel mundial (véase el informe de la OMS de 2014 sobre el suicidio).
OBJETIVO 4. Reforzar los sistemas de información, los datos científicos y las investigaciones sobre salud mental.	Meta 4: El 80% de los países calculará y notificará sistemáticamente cada dos años al menos un conjunto básico de indicadores de salud mental por	Sesenta y cuatro países, es decir, el 42% de los países que respondieron al cuestionario y el 33% de los Estados Miembros de la OMS. El valor se basa en una

⁵³ OMS (2013). Plan de Acción Sobre Salud Mental 2013-2020. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/97488/1/9789243506029_spa.pdf

	medio de su sistema nacional de información sanitaria y social (para el año 2020).	autoevaluación de la capacidad para recopilar periódicamente datos sobre salud mental correspondientes, al menos, al sector público (véase el apartado 1 del informe).
--	------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6.2 Políticas de salud mental en Colombia

Ley 1616 “Por medio de la cual se expide la ley nacional de salud mental y se dictan otras disposiciones”

La ley 1616, expedida en el 2013, tuvo como propósito garantizar el derecho a la salud mental de la población, estableciendo como prioridad a niños, niñas y adolescentes. Concibe la salud mental como un elemento esencial del bienestar y la calidad de vida de la población. *Otorga por tanto al Estado la responsabilidad de garantizar dicho derecho mediante: la promoción de la salud mental y la prevención del trastorno mental, atención integral para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación*⁵⁴.

Asimismo, plantea la *promoción de la salud mental como una estrategia intersectorial que está orientada a transformar los determinantes de la salud mental, mientras que se concibe la prevención como aquellas intervenciones dirigidas a impactar en los factores de riesgo asociados a los trastornos mentales y en detectar factores protectores*. Las acciones de promoción incluyen la inclusión social, eliminar la discriminación, el buen trato y prevención de violencias, del suicidio y del consumo de SPA; participación social, etc.

Otro elemento clave que plantea la ley 1616 es que la atención en salud mental adoptará el marco de la Atención Primaria en Salud (APS) en sus protocolos y guías de atención, se deberá contar con la participación ciudadana de las personas con trastornos mentales, sus familias, cuidadores y otros actores importantes. Esto incluye acciones complementaras al tratamiento como la integración familiar, social, laboral y educativa para lo cual se requiere la incorporación de diferentes sectores -además del sector salud- para el diseño, la implementación y evaluación de la atención integral en salud.

⁵⁴ Congreso de Colombia (2013). Ley 1616 de Salud Mental. Recuperada de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201616%20DEL%2021%20DE%20ENERO%20DE%202013.pdf>

6.2.1 Plan Nacional de Salud Mental⁵⁵

Este plan retoma los objetivos, metas y estrategias propuestas en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Dentro de sus componentes prioritarios, están: acciones promocionales de la salud mental, acciones de prevención del trastorno mental y acciones de atención integral en salud mental. Para las problemáticas prioritarias, éstas son las que aparecen definidas en la Política Nacional de Salud Mental 1998, el Estudio Nacional de Salud Mental del 2003 y los planes de salud pública, entre otros. Dichas problemáticas son: violencia y convivencia, trastornos mentales comunes (ansiedad y depresión) y abuso y dependencia de sustancias.

Cabe mencionar que el enfoque retomado en el Plan es el de *determinantes sociales, el cual contempla que son factores importantes en la génesis, el desarrollo y la presencia de problemas de salud mental, que generan efectos negativos e impactan en la salud, siendo estos efectos susceptibles de ser prevenidos e intervenidos para minimizarlos*. Uno de los que más se destacan es la condición socioeconómica. En segundo lugar, el Plan hace énfasis en la promoción mediante el fortalecimiento de factores protectores (por ejemplo, el apoyo social) y la prevención mediante la mitigación de factores de riesgo como la pobreza, la violencia, entre otros. Por último, se establece que es preferible intervenir sobre factores protectores y de riesgos generales en vez de específicos, por generales se refiere a aquellos factores cuyos efectos se relacionan al tiempo con varias condiciones.⁵⁶

Dentro de las áreas prioritarias mencionadas anteriormente, está en primer lugar la violencia y convivencia, donde se cuenta con 4 estrategias: entornos favorables para la convivencia (promoviendo la interacción en espacios públicos como parques y zonas de recreación bajo responsabilidad de los gobiernos municipales); redes socio-institucionales (promoviendo la convivencia social, fortalecimiento del tejido social, capital social y redes de apoyo); movilización social y comunitaria (el objetivo es fortalecer la participación social para combatir el estigma de los trastornos mentales lo cual será responsabilidad e los gobiernos municipales y de las EPS implementando estrategias de promoción de la salud mental); y por último, la gestión de conocimiento en salud mental (fomento de investigación aplicada para promover el conocimiento sobre actividades efectivas en salud mental a cargo de COLCIENCAS y sus proyectos financiados).

⁵⁵ Ministerio de Salud y Protección Social y OMS (2015). Plan Nacional de Salud Mental 2014-2021.

⁵⁶ Ministerio de Salud y Protección Social y OMS (2015). Plan Nacional de Salud Mental 2014-2021.

Objetivo General del Plan Nacional de Salud Mental:

Promover la salud mental como elemento integral de la garantía del derecho a la salud de todas las personas, familias y comunidades, entendidos como sujetos individuales y colectivos, para el desarrollo integral y la reducción de riesgos asociados a los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia.

Objetivos específicos:

1. Desarrollar acciones promocionales para el cuidado de la salud mental de las personas, familias y comunidades.
2. Orientar acciones para la prevención de los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia.
3. Promover la integralidad de las atenciones en salud para los problemas y trastornos mentales, el suicidio, las violencias interpersonales y la epilepsia.
4. Implementar acciones de rehabilitación basada en comunidad para la inclusión social de personas con problemas y trastornos mentales, epilepsia y víctimas de violencias interpersonales.
5. Fortalecer los procesos sectoriales e intersectoriales de gestión de la salud pública en salud mental.

Ejes de la política nacional de salud mental

Los ejes de política orientan estratégicamente las acciones sectoriales, intersectoriales, sociales y comunitarias que garantizan el ejercicio pleno de la salud mental como parte integral del derecho a la salud de la población que reside en el territorio colombiano con enfoque de atención primaria en salud. A continuación, se enuncia y describe cada uno de ellos, así como se plantean líneas de acción que permitirán la materialización operativa de esta Política.

Considerando que esta Política se armoniza con la Política de Atención Integral en Salud y el Modelo Integral de Atención en Salud, los ejes que se describen a continuación se desarrollarán a través de las *Rutas Integrales de Atención en Salud – RIAS-*, toda vez que éstas son las herramientas que orientan a los agentes del Sistema de Salud (territorio, asegurador, prestador) y de otros sectores, acerca de las condiciones necesarias para asegurar la integralidad en la atención a partir de acciones para promover el bienestar y el desarrollo de los sujetos en los entornos, así como las intervenciones para la prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación. En tal virtud, se plantean los siguientes ejes de la Política²⁶ en los cuales se enmarca el Presente Proyecto de Acuerdo:

Ilustración 6. Ejes de la Política Nacional de Salud Mental

EJE	DEFINICIÓN Y ALCANCE	OBJETIVO	ESTRATEGIAS
Promoción de la convivencia y la salud mental en los entornos	<p>Agrupar todas aquellas acciones intersectoriales orientadas al desarrollo de capacidades individuales, colectivas y poblacionales que reconozcan a los sujetos ejercer y gozar de los derechos, y por esta vía vivenciar una salud mental para afrontar los desafíos de la vida, trabajar y establecer relaciones significativas y contribuir a un tejido comunitario basado en relaciones de poder equitativas, dignas y justas para todas y todos.</p> <p>Lo anterior implica comprender la <i>salud mental como un proceso histórico, dinámico y contextualizado</i>, en el que se pone en juego la capacidad de agencia de las personas, el tejido de relaciones humanas que se construyen y el conjunto de potencialidades individuales y colectivas que se desarrollan cuando se decide libre y conscientemente relacionarse con otros y otras.</p>	Crear las condiciones individuales, sociales y ambientales para el desarrollo integral de las personas, promoviendo y manteniendo el bienestar emocional y social.	<p>Fortalecimiento de la cultura propia como factor protector de la salud mental:</p> <p>El desarrollo de este eje desde el sector salud se dará a través de la implementación de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud en el Curso de Vida; con la participación de los demás sectores según su competencia. Esta ruta, de carácter individual y colectivo, promueve la salud mental, previene los riesgos asociados a los trastornos mentales y genera cultura del cuidado de la salud mental en las personas, familias y comunidades e incluye como atenciones obligatorias para toda la población colombiana: la valoración integral del estado de salud, la detección temprana de alteraciones, la protección específica, y la educación para la salud, que contiene el cuidado a los cuidadores.</p>

<p>Atención Integral de los problemas, trastornos mentales y epilepsia. (Tratamiento integral)</p>	<p>Se refiere a la <i>organización y complementariedad de las acciones de los actores de sistema de salud</i> para responder a las necesidades de atención de las personas, familias y comunidades. Según la Política Integral de Atención en Salud, la integralidad en la atención comprende la igualdad de trato y oportunidades en el acceso (principio de equidad) y el abordaje integral de la salud y la enfermedad. Para su desarrollo requiere adicionalmente de la integración exitosa de la salud mental a la atención primaria de salud mental que promueve el respeto de los derechos humanos.</p>	<p>Disminuir el impacto de la carga de enfermedad por problemas y trastornos mentales, violencia interpersonal y epilepsia en las personas, familias y comunidades, aumentando la oportunidad, el acceso, la aceptabilidad, la calidad, la continuidad y la oferta de servicios de salud mental.</p>	<p><i>Desarrollo de redes integrales, con enfoque de atención primaria, para la atención en salud mental y epilepsia.</i></p> <p>Mejorar los servicios de baja complejidad que faciliten el acceso y la atención integral en salud mental y epilepsia de las personas en el territorio, vinculando a gestores comunitarios.</p> <p>Incentivar el desarrollo de los servicios especializados en salud mental y epilepsia que se requieran.</p> <p>Promover la creación de unidades funcionales de prestadores de servicios que garanticen el manejo integral en salud mental y epilepsia, incluyendo el fortalecimiento de los servicios de hospitalización parcial.</p> <p>Realizar los procesos de gestión necesarios para el funcionamiento de las redes integrales de atención, tales como la <i>formación continua y suficiencia del talento humano, habilitación y acreditación, definición de procesos y procedimientos de atención, definición de mecanismos de contratación y pago, adaptación intercultural participativa de los servicios en salud mental y epilepsia</i> para la atención de población étnica.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Fortalecer el sistema de información para el seguimiento y monitoreo de la provisión de servicios.</p> <p>Este eje se desarrollará a través de las Rutas Integrales de Atención en Salud que aborden riesgos en salud mental; con intervenciones individuales y colectivas dirigidas tanto a evitar la aparición de condiciones específicas en salud mental como a realizar el diagnóstico y la remisión oportuna para el tratamiento.</p>	<p>Es el proceso continuo y coordinado, tendiente a obtener la restauración máxima en los aspectos funcionales físicos, psicológicos, educativos, sociales, y ocupacionales, con el fin de lograr equiparación de oportunidades e integración social de todas las personas con discapacidad. Incluye la rehabilitación psicosocial y continua en la comunidad con apoyo directo de los entes de salud local.</p> <p>La rehabilitación integral en salud mental se implementa a través de esfuerzos combinados de las propias personas con discapacidad, de sus familias y comunidades, y de los servicios de salud, educativos, sociales y de carácter laboral correspondientes, enfocándose en las necesidades de las personas con problemas, trastornos mentales y epilepsia.</p> <p><i>Implica de esta manera, la articulación permanente entre los servicios sociales y de salud, y de otros sectores, así como la agencia de las personas y las comunidades para el abordaje de la discapacidad mental o psicosocial, y la superación del estigma y la discriminación.</i></p>	<p>Lograr la rehabilitación integral y la inclusión (social, familiar, laboral/ocupacional, educativa, religiosa, política y cultural), de las personas con problemas y trastornos mentales, sus familias y cuidadores, mediante la participación corresponsable de los diferentes sectores en el desarrollo de acciones que transforman los entornos (familiar, laboral, educativo, comunitario e institucional), hacia la construcción de comunidades más incluyentes, favoreciendo el desarrollo humano y la calidad de vida de todos sus miembros.</p>	<p>Ampliar la cobertura y cualificar la implementación de la Rehabilitación Basada en Comunidad en Salud Mental:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Identificar y caracterizar a las personas con trastornos mentales, sus familias, cuidadores y comunidad de referencia. b. Remitir oportunamente los casos detectados a los servicios de salud y a otros sectores, y realizar seguimiento con la familia y la comunidad. c. Apoyar y acompañar a las familias y cuidadores de personas con trastornos mentales incluyendo el fortalecimiento de capacidades para el manejo del trastorno mental. d. Conformar grupos de apoyo y de ayuda mutua. e. Fomentar acciones de reducción del estigma y prevención de la exclusión social. f. Fortalecer redes socio-institucionales para la gestión de oportunidades sociales, laborales, educativas, recreación y cultura para las personas con trastornos mentales. g. Fortalecer las organizaciones sociales y comunitarias para la planeación participativa en salud mental, la evaluación de servicios de salud, la movilización social y la incidencia política. <p>El desarrollo de este eje se dará mediante la implementación Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud en el Curso de Vida y las Rutas Integrales de Atención en Salud que aborden riesgos en salud mental.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Rutas Integrales de Atención en Salud – RIAS

Se enmarcan en el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) y definen las condiciones necesarias para asegurar la integralidad en la atención por parte de los agentes del Sistema de Salud (territorio, asegurador, prestador) y de otros sectores. Ordenan la gestión intersectorial y sectorial como plataforma para la respuesta que da lugar a las atenciones/intervenciones en salud dirigidas a todas las personas, familias y comunidades, a partir de: i) Acciones intersectoriales y sectoriales orientadas a promover el bienestar y el desarrollo de las personas, familias y comunidades, ii) Atenciones individuales y colectivas para la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación y iii) Acciones de cuidado que se esperan del individuo para el mantenimiento o recuperación de su salud.⁵⁷

*El objetivo de las RIAS es garantizar la atención integral en salud a las personas, familias y comunidades a partir de intervenciones de valoración integral de la salud, detección temprana, protección específica, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación y educación para la salud, teniendo en cuenta el mejoramiento de la calidad en todo el continuo de atención, el logro de los resultados esperados en salud, la seguridad y aumento de la satisfacción del usuario y la optimización del uso de los recursos.*⁵⁸

Las RIAS están constituidas por tres tramos: 1. *Ruta integral de atención para la promoción y mantenimiento de la salud en el curso de vida de carácter individual y colectivo*, dirigidas a promover la salud, prevenir el riesgo, prevenir la enfermedad y generar cultura del cuidado de la salud en las personas, familias y comunidades; incluye como atenciones obligatorias para toda la población colombiana: la valoración integral del estado de salud, la detección temprana de alteraciones, la protección específica y la educación para la salud, que contiene el cuidado a los cuidadores. 2. *Rutas integrales de atención para grupos de riesgo, intervenciones individuales y colectivas dirigidas a la identificación oportuna de factores de riesgo y su intervención*, ya sea para evitar la aparición de una condición específica en salud, o para realizar un diagnóstico y una derivación oportuna para el tratamiento. 3. *Rutas integrales de atención específica para eventos, intervenciones individuales y colectivas dirigidas principalmente al diagnóstico oportuno, tratamiento, rehabilitación y paliación de los eventos o condiciones específicas de salud priorizadas.*

⁵⁷ Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/ssr/Paginas/Rutas-integrales-de-atencion-en-salud-RIAS.aspx>

⁵⁸ *Ibíd.*

Ordenadores de las rutas integrales de atención en salud

- Momentos del curso de vida

De acuerdo con el documento de apropiación del enfoque de curso de vida del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) del 2014, este enfoque aborda a las personas en los diferentes momentos del continuo de la vida reconociendo las características y los cambios que, desde la particularidad de cada uno, potencian el desarrollo y la salud de las personas, constituyéndose en una aproximación transversal para facilitar la medición y monitoreo, sin perder de vista que se trata de un continuo, evitando caer en el error de analizar segmentos aislados.

Para abordar los momentos vitales se tiene en cuenta que la edad debe ser considerada como un valor social más que cronológico, ya que se constituye en una construcción social e histórica al interactuar con los roles sociales, marcando trayectorias y cursos de vida diferentes para los sujetos, de acuerdo con la cultura, la historia y el contexto social, político y económico de cada persona.

Vejez: Hace referencia a hombres y mujeres de sesenta (60) años en adelante, sujetos de derechos, plenos y activos; poseedores de experiencias, capacidades y habilidades que les permiten participar y tomar decisiones respecto de situaciones que afecten su presente y su futuro; y que pueden contribuir en espacios familiares, sociales e intergeneracionales en los sistemas sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales de los que hacen parte.

Grupos de riesgo: El MSPS ha definido como grupo de riesgo a un conjunto de personas con condiciones comunes de exposición y vulnerabilidad a ciertos eventos que comparten: i) La historia natural de la enfermedad, ii) factores de riesgo relacionados, iii) desenlaces clínicos y iv) formas o estrategias eficientes de entrega de servicios. Son dieciséis (16) grupos de riesgo priorizados para la elaboración de rutas integrales de atención en salud:

Ilustración 7. Grupos de riesgo priorizados para las RIAs



Fuente: Ministerio de Salud (2014)

Los grupos de riesgo serán tenidos en cuenta por las entidades territoriales de acuerdo con el análisis de la situación en salud, para la realización de acciones de promoción de la salud e intervenciones sectoriales e intersectoriales, así como para realizar las interfaces con los aseguradores para orientar las intervenciones individuales y colectivas que conlleven a los resultados esperados en salud en su jurisdicción.

Para efectos de este proyecto de acuerdo, los grupos de riesgo priorizados son en aquellos con problemas de salud mental y aquellos con trastornos degenerativos y neuropatías, y, a la luz del enfoque de curso de vida, las PM.

6.2.2 Plan Decenal de Salud Pública

En el *Plan Decenal de Salud Pública*, el objetivo general de la dimensión de salud mental es crear espacios que contribuyan al desarrollo individual y colectivo, gestionar de manera integral los riesgos asociados a la salud mental, y, por último, disminuir la carga de la enfermedad mental. En otras palabras, busca no sólo impactar en la salud mental individual sino también en el entorno familiar, educativo, comunitario y laboral.

Existen dos dimensiones explícitas asociadas a la salud mental: en primer lugar, la *convivencia*, entendida como el desarrollo de relaciones basadas en el respeto, la tolerancia por la diferencia y la participación para construir consensos. Los objetivos del componente de la convivencia son fomentar el autocuidado, incidir en los imaginarios culturales, promover factores protectores e impactar en los determinantes psicosociales de la salud. Para alcanzar

dichas metas, se propusieron entornos protectores de la salud mental; entornos favorables para la convivencia mediante la resolución adecuada de conflictos, la comunicación asertiva, entre otros; redes sociales e institucionales; información y educación a partir de acciones pedagógicas y movilización social y comunitaria para garantizar el derecho de la atención psicosocial.

El segundo componente dentro del Plan Decenal de Salud Pública, tiene que ver con la *prevención y atención de problemas y trastornos mentales temporales o permanentes detectados por el sujeto o por otras personas que puedan poner en riesgo el bienestar de la persona y su relación con la comunidad y el entorno*. Se debe hacer énfasis en estados de alto impacto y costo emocional, social y económico. Por ello establece como objetivos la intervención de factores de riesgo; fortalecer la gestión institucional y comunitaria; identificar necesidades que requieren atención psicosocial, sectorial y transectorial, entre otros.

Respecto a las estrategias del componente, prioriza igualmente la participación comunitaria como la estrategia Rehabilitación en Salud Mental Basada en Comunidad; educación para la prevención de violencia; políticas públicas para disminuir el porte y uso de armas; estrategia nacional frente al consumo de alcohol.

6.2.3 Política Distrital de Salud Mental

“La Política Distrital de Salud Mental 2015-2025 ha sido desarrollada para garantizar el derecho a la salud mental como una prioridad de la población del Distrito capital, en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia en la prestación de servicios integrales en salud mental, armonizando procesos sectoriales, transectoriales y comunitarios que aporten al mejoramiento de la calidad de vida”⁵⁹.

Objetivo general

Garantizar el derecho a la salud mental como una prioridad de la población del Distrito capital, en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia en la prestación de servicios integrales en salud mental, armonizando procesos sectoriales, transectoriales y comunitarios que aporten al mejoramiento de la calidad de vida.

Objetivos específicos

1. Posicionar nuevas comprensiones de la salud mental en el Distrito capital desde un concepto positivo que permita la transformación de imaginarios, representaciones y

⁵⁹ Política Distrital de Salud Mental, 2015-2025

prácticas sociales instauradas frente a la salud mental asociada a la enfermedad y el trastorno.

2. Garantizar la atención integral, integrada y de calidad en salud mental, desarrollando y fortaleciendo programas y servicios y consolidando la red de atención en salud mental en el Distrito capital.
3. Desarrollar y fortalecer sistemas de información y vigilancia de los eventos, trastornos mentales y del comportamiento, encaminados al análisis, la orientación de las intervenciones, la toma de decisiones y la incidencia política.

Estructura de la Política Distrital de Salud Mental

Eje 1. Posicionamiento de la salud mental

El Estado y la sociedad en general deben reconocer que la salud mental es esencial para el desarrollo integral, y que se materializa en la vida cotidiana a través de las relaciones que se establecen en el contexto. Debe subrayarse que la salud mental posibilita el ejercicio pleno de la ciudadanía, el cual requiere del desarrollo humano, del goce efectivo de los derechos y de la calidad de vida; de igual forma, es un factor fundamental para la interacción, la convivencia, la equidad y el desarrollo económico y social.

Componente 1. Participación social, comunitaria y ciudadana con incidencia política.

El posicionamiento de la salud mental requiere acciones progresivas y constantes que fortalezcan y sostengan la articulación de instancias nacionales, distritales y locales que incentiven la participación y la movilización social y comunitaria, orientadas a la incidencia en el financiamiento, regulación y desarrollo de planes de acción sectoriales y transectoriales, a través del ejercicio de control social.

Eje 2. Atención integral e integrada en salud mental

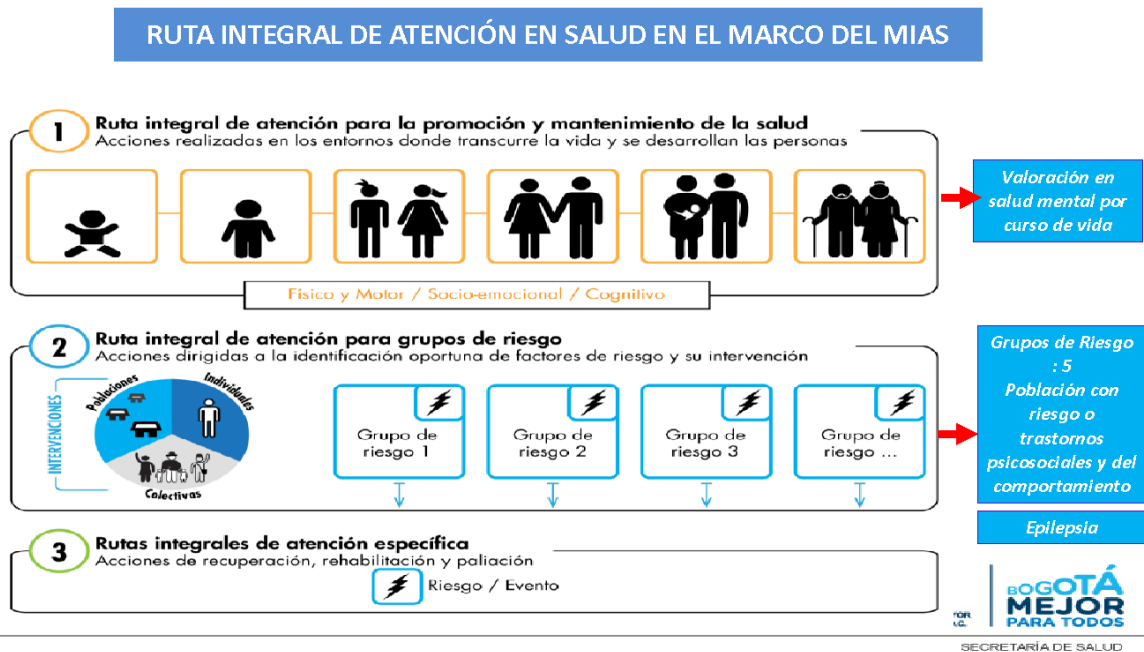
De acuerdo a la Ley 1616 de 2013, la atención integral en salud mental es la concurrencia del talento humano y los recursos suficientes y pertinentes en salud para responder a las necesidades de salud mental de la población, incluyendo la promoción, prevención secundaria y terciaria, diagnóstico precoz, tratamiento, rehabilitación en salud e inclusión social. La atención integrada hace referencia a la conjunción de los distintos niveles de complejidad, complementariedad y continuidad en la atención en salud mental, según las necesidades de salud de las personas. A través de este eje se busca materializar el derecho a la salud mental en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia en la prestación de servicios integrales. Para ello, se requiere consolidar la oferta de programas y servicios en salud mental, así como fortalecer tanto la red de atención como el equipo humano y sus condiciones operativas.

RIA Distrital

De los dieciséis (16) grupos de riesgo priorizados por el MSPS para la elaboración de rutas integrales de atención en salud, el que compete a nivel distrital para la presente iniciativa, es la **RIA para población con riesgo o trastornos psicosociales y del comportamiento y epilepsia**.

Esta RIA busca “brindar Atención Integral e Integrada en Salud Mental a toda la población de Bogotá, en el marco del modelo integral de atención en salud y de su operacionalización a través de la RIAS, mediante el desarrollo de estrategias específicas, dirigidas a la promoción y el mantenimiento de la salud mental, a la identificación y gestión del riesgo colectivo e individual y a la alta resolutivez en el abordaje de los problemas, trastornos mentales y eventos psicosociales de alta prioridad en salud pública, con pertinencia, oportunidad, accesibilidad, eficacia, eficiencia y efectividad”.

Ilustración 8. Ruta Integral de Atención en Salud Distrito



Fuente: Secretaría Distrital de Salud

RUTA INTEGRAL DE ATENCIÓN INTERVENCIONES TRAMO TRASTORNOS MENTALES						
OBJETIVO	ACTIVIDADES MÍNIMAS		FRECUENCIA MÍNIMA ANUAL	HERRAMIENTAS	RESPONSABLE	RESULTADO ESPERADO
	Actividad	Descripción				
Fortalecer capacidades de afrontamiento del individuo y la familia ante estresores vitales	Consulta enfermería	Valoración y apoyo para el mejoramiento del estilo de vida hacia condiciones saludables, con énfasis en 4 x 4 y promoción de convivencia sana	2		Enfermera entrenada	El individuo modifica estilos de vida hacia prácticas saludables
	Sesión grupal Enfermera Auxiliares Terapeuta ocupacional Gestor comunitario Cuidador Otros	Aplicación de metodología de grupo de apoyo para el mejoramiento de estilos de vida	2		Enfermera Auxiliares Terapeuta ocupacional Gestor comunitario Cuidador Otros	El individuo y la familia fortalecen sus capacidades de afrontamiento en la interacción con el grupo.
Garantizar el manejo oportuno, integral e integrado de trastornos y patologías mentales	Consulta médico general	Atención individual para el manejo clínico según guías y protocolos	6	GPC	Médico general entrenado	Control de la evolución de la enfermedad y estabilización del paciente. Prevención de progresión de afecciones no deseadas. Control y adherencia al tratamiento establecido
	Consulta médico especialista	Atención individual para el manejo clínico según guías y protocolos	2		Psiquiatra	
	Sealón de Psicoterapia individual o familiar	Atención individual para el manejo clínico según guías y protocolos	Según necesidad y plan de manejo establecido		Psiquiatra o Psicólogo	
	Consulta de Psicología	Evaluación individual y familiar	2		Psicólogo	
	Laboratorio Clínico	Cuadro Hemático, GOT, GPT, TRIL, vitaminas B12, ácido fólico, HUN, Creatinina, electrolitos, VDRL, perfil lipídico, EIIaa VIT; EKG. La solicitud de estas pruebas dependerá del cuadro clínico y lo definido por CPC. Pruebas especiales: niveles séricos de litio, AVP o CRP según necesidad clínica.	Según criterio del tratante y lo establecido por las GPC (mínimo 1 prueba a inicio de psicofarmacos)		Laboratorio Clínico	
	Imagenología	TAC órbito simple y Contrastado	Según criterio del tratante y lo establecido por las GPC		Imagenología	
	Consulta terapeuta	Valoración ocupacional/psica e implementación de plan de manejo según necesidad	1		Terapeuta físico / ocupacional	
	Consulta nutrición	valoración nutricional de pacientes con riesgo para desarrollo de patologías cardiovasculares	1		Nutricionista	
	Consulta Químico farmacéutico	Valoración adherencia y tolerancia a manejo farmacológico, control de reacciones o efectos adversos	2		Químico Farmacéutico	
	Consulta fonoaudiología	Pacientes con trastornos de lenguaje y en caso de déficit cognitivo/retardo desarrollo psico motor	según cada caso y a criterio de tratante		Fonoaudiólogo	

RUTA INTEGRAL DE ATENCIÓN INTERVENCIONES TRAMO TRASTORNOS MENTALES						
OBJETIVO	ACTIVIDADES MÍNIMAS		FRECUENCIA MÍNIMA ANUAL	HERRAMIENTAS	RESPONSABLE	RESULTADO ESPERADO
	Actividad	Descripción				
Mejorar la calidad de vida, la adherencia al tratamiento y la funcionalidad de las personas con problemas y trastornos mentales y sus familias	Consulta trabajo social	Identificación de redes de apoyo familiar y social, necesidad de asistencia social, situación laboral/ocupacional, educativa y tiempo libre. Valoración individual y familiar y seguimiento a. Evaluación y análisis de riesgos en salud mental. b. Definición de caso de acción con el usuario y la familia (Plan de gestión de los riesgos identificados); identificación de roles, concertación de responsabilidades y acciones a desarrollar por parte de cada miembro de la familia.	4		Trabajador social entrenado	Diagnóstico psicosocial El usuario y la familia reconocen los riesgos asociados a su condición de salud mental y comprenden un curso de acción para gestionarlos desde sus propios recursos
	Psicopedagogía	Evaluar habilidades para la inclusión escolar y diseño de programas de inclusión adaptados al perfil del paciente	Según necesidad		Psicopedagogo Educador Educador Especial Psicólogo Terapeuta ocupacional Terapeuta de lenguaje	Incluir en ámbito escolar a los niños niñas y adolescentes con epilepsia
	Sesión grupal	Actividades grupales con usuarios y familiares para generar capacidades en relación con los problemas y trastornos mentales Su tratamiento psicoterapéutico, farmacológico y manejo en casa. Riesgos en salud mental para el cuidador y la familia de convivir. Deberes y derechos en salud Información sobre programas de promoción y prevención existentes en el territorio a los cuales pueden acceder, ONGs, otros centros de atención, grupos de ayuda mutua, asociaciones, etc.	2		Trabajador social	Los usuarios y familiares adoptan comportamientos para el cuidado de su salud mental
	Visita domiciliaria	Seguimiento al plan de gestión de riesgos con el usuario y la familia, identificación de dificultades y acompañamiento en la búsqueda de soluciones. (Reajuste o redefinición del plan de gestión de riesgos)	4		Trabajador social Auxiliar en salud pública Agente comunitario	El individuo y la familia conciben soluciones a las dificultades encontradas para la reducción de los riesgos identificados. Se fortalece la adherencia al tratamiento y la autogestión para acceder a programas y servicios de salud y de otros sectores.

Fuente: Secretaría Distrital de Salud

6.2.4. Sistema Distrital del Cuidado

El Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” incorporó dentro de sus programas el **Sistema Distrital de Cuidado- SIDICU**- con el cual buscan articular servicios, existentes y nuevos, para atender las demandas y necesidades de cuidado de personas que requieren altos niveles de apoyo, como las niñas y niños menores de 5 años, las personas con discapacidad, las personas mayores, y las personas cuidadoras⁶⁰.

Cabe señalar que el SIDICU cuenta con un presupuesto de \$5,2 billones de pesos distribuido en 25 metas sectoriales. Dentro de estas metas, corresponde específicamente al Sector Salud incrementar la vinculación de 70.000 personas con discapacidad y cuidadoras/es a las acciones individuales y colectivas para la identificación, reconocimiento y atención integral a las necesidades diferenciales en salud e inclusión, priorizando estrategias de prevención de la salud mental, meta establecida para el 2024⁶¹.

Los servicios del Sistema serán brindados por el Estado, el sector privado y el sector comunitario, bajo un modelo de corresponsabilidad. Dentro de sus objetivos se encuentra el de fortalecer y ampliar la oferta de servicios de cuidado para la atención a la población con mayores niveles de dependencia funcional, incluidos los de la atención para la primera infancia, para la población con discapacidad, para la vejez y los relacionados con apoyos alimentarios⁶².

De acuerdo con la información presentada, se puede observar que la iniciativa puesta a consideración en el presente proyecto de acuerdo se acomoda al programa del Sistema Distrital del Cuidado, en la medida en que busca atender una demanda y necesidad de cuidado de personas que requieren altos niveles de apoyo, como las personas mayores con discapacidad, en el caso concreto de esta iniciativa.

7. Política Pública Social de Envejecimiento y Vejez

⁶⁰ ¿Cómo funciona el Sistema Distrital de Cuidado- SIDICU? Recuperado de:

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/localidades/ciudad-bolivar/como-funciona-el-sistema-distrital-de-cuidado-sidicu>

⁶¹ Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, Metas Sectoriales.

⁶² Sistema distrital de cuidado, logro histórico para mujeres en Plan de Desarrollo. Recuerdo de:

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/mujer/el-sistema-distrital-de-cuidado-un-logro-historico-para-las-mujeres>

Recoge los esfuerzos que el Distrito venía forjando desde 1999 cuando se capacitó a las PM en Derechos Humanos fomentando ejercicios ciudadanos de participación desde el nivel local como fueron los Consejos Locales de PM. La participación de la opinión pública en la construcción de la Política pública Social de Envejecimiento y Vejez (PPSEV) se dio a través de la consulta social, en donde se estableció el *objetivo de la política que consiste en garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de las PM que permita su desarrollo en todas las esferas promoviendo el envejecimiento digno y activo.*

La consecución de este objetivo se materializa a través de cuatro (4) servicios que presta Integración Social: 1. Apoyo económico, 2. Centro Día, 3. Centro Noche, y 4. Centro de Protección, que se encuentran articulados por un enfoque de desarrollo humano que busca ir más allá de la asistencia social, y, por el contrario, contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de las PM.

Una de las estrategias de la política ha sido la territorialización, en donde en cada localidad se procura llegar a la población más vulnerable, por lo que las acciones son descentralizadas desde cada subdirección de integración social local. *En el trabajo intergeneracional, la política tiene el desafío de contemplar una estrategia que mitigue las vulnerabilidades de la población en las etapas anteriores a la vejez, para que en el futuro no se deba ampliar el uso de la asistencia económica y así superar el ciclo de pobreza en las generaciones futuras a través de la ampliación del acceso al empleo y la jubilación⁶³.*

El mayor reto en materia de política pública, tanto en vejez como en salud mental, es estudiar y comprender la necesidad de todos los sectores poblacionales garantizando que el apoyo psicológico esté disponible como parte de los servicios esenciales, particularmente para la población más vulnerable.

No sólo basta con ampliar el talento humano en salud mental, sino, además, a través de la Secretaría Distrital de Salud (SDS), fortalecer la capacitación a todo el personal de salud y construir protocolos y guías clínicas para detección temprana e identificar necesidades que requieren atención psicosocial, sectorial y transectorial haciendo la respectiva remisión ya sea a servicios sociales o a servicios de salud.

⁶³ Jaramillo, A. y Forero, A. (2015). De la política a la acción: Estado y avances de la implementación de la política pública social para el envejecimiento y la vejez (PPSEV) en Bogotá. Recuperado de <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.unal.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=082460d4-e58f-41f6-969e-c545ee21b48b%40pdc-v-sessmgr05>

Dentro de la ruta que se pretende crear a través del Programa de Manillas Salvavidas, se hará la identificación de población PM de 60 años a través de los profesionales de salud pública de las Subredes Integradas de Servicios de Salud E.S.E., en cabeza de la SDS, mediante un tamizaje en salud integral que valore no sólo factores de riesgo individual y familiar, su condición de salud física y mental, sino que también se promoverán acciones que protejan su salud mental para la prevención, detección e intervención oportuna de TNMA o demencias como el Alzheimer.

Ilustración 9. Estructura de la PPSEV

VALOR Y PRINCIPIOS	DIMENSIONES	EJES	LÍNEAS
Dignidad humana: Igualdad – diversidad – equidad	1. Vivir como se quiere en la vejez Reconoce y potencia, la autonomía y la libertad individual en la construcción de proyectos de vida de las personas mayores; implica la capacidad de elegir y tomar decisiones frente a las situaciones que se presentan cotidianamente, marca el curso de las estrategias y acciones dirigidas a la garantía de la autonomía y la participación de las personas mayores.	Decidiendo y viviendo a mi manera	-Libre desarrollo de la personalidad -Libertad de conciencia, religiosa y de culto
		Construyendo el bien común	-Información, comunicación y conocimiento -Participación
		Techo, comida y sustento	-Seguridad económica -Trabajo -Vivienda -Alimentación y nutrición
		Seres saludables y activos	-Salud -Educación -Cultura -Recreación y deporte
		Entorno sano y favorable	-Ambiente sano -Movilidad
	3. Vivir sin humillaciones en la vejez Es la expresión de la intangibilidad de ciertos bienes no patrimoniales, como la integridad física, psicológica y moral de las personas mayores; implica el reconocimiento y respeto de la familia, la sociedad y el Estado, del valor y lugar que deben tener las personas mayores, restituyendo y garantizando su integridad cuando esta ha sido vulnerada.	Respetándonos y queriéndonos	-Seguridad e integridad
		Cuidándome y cuidándonos	-Acceso a la justicia - Protección y cuidado
	4. Envejecer juntos y juntas Reconoce y visibiliza el envejecimiento como un proceso natural, diverso y continuo, relacionando y poniendo a dialogar la vejez con los demás momentos del ciclo vital con el fin de transformar los imaginarios y prácticas adversas y discriminatorias, implantando la cultura del envejecimiento activo que fortalezca valores, saberes y prácticas de las personas mayores de hoy y del futuro.	Escuchando nuestros saberes	-Responsabilidad intergeneracional -Vínculos y relaciones familiares
		Aprendiendo a envejecer	-Plan de vida -Gestión a la investigación
		Cambiando para mejorar	-Imágenes del envejecimiento -Formación a cuidadores y cuidadoras

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2010)

Este recorrido por las políticas, planes y programas dirigidos a la salud mental permite evidenciar que normativamente existe el andamiaje necesario que soporta la iniciativa puesta a consideración. En este orden de ideas, se puede establecer que el Programa Manillas Salvavidas busca materializar las políticas, planes y programas de salud mental dispuestas tanto a nivel nacional como distrital, ya que mediante este proyecto se garantiza el ejercicio pleno de la salud mental como parte integral del derecho a la salud de la población que reside en el Distrito Capital. Asimismo, la iniciativa pretende responder a las necesidades de salud mental de la población, en sus componentes de tratamiento y rehabilitación en salud e inclusión social.

8. Fundamento Jurídico

8.1 Legislación internacional

- Declaración Universal de Derechos Humanos- Plan de Acción Internacional Sobre el Envejecimiento (1982, 2002)
 - Artículo 11 Derecho A Un Nivel De Vida Adecuado.
 - Artículo 12 Derecho A La Salud Física Y Mental.
- Convención Americana de Derechos Humanos (1969)
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores
- Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991)
- Proclamación sobre el Envejecimiento (1992)
- Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003)
- Declaración De La Segunda Conferencia Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe Declaración de Brasilia (2007)
- Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la Salud de las Personas Mayores, incluido el Envejecimiento Activo y Saludable (2009)
- Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (2012)

8.2 Marco Constitucional

Constitución Política de Colombia

- **ARTÍCULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

- **ARTÍCULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. **El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta** y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- **ARTÍCULO 46.** El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las **personas de la tercera edad** y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.
- **ARTÍCULO 47.** El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran

8.3 Legislación Colombiana

LEY 100 DE 1993. Congreso de la República Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, entre ellas el Sistema de Seguridad Social en Salud.

LEY 1251 DE 2008, Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez, de conformidad con el artículo 46 de la

Constitución Nacional, la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, Plan de Viena de 1982, Deberes del Hombre de 1948, la Asamblea Mundial de Madrid y los diversos Tratados y Convenios Internacionales suscritos por Colombia.

ARTÍCULO 7. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ENVEJECIMIENTO VEJEZ.

<Título artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1850 de 2017> El Estado, en cumplimiento de los fines sociales, es responsable de la planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones encaminadas al desarrollo integral del adulto mayor, para lo cual deberá elaborar la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, teniendo en cuenta los siguientes objetivos: Numeral 1: Mejorar la calidad de vida de los adultos mayores como miembros de la sociedad, de manera preferente la de aquellos más pobres y vulnerables y numeral 7: Exigir una prestación de servicios con calidad al adulto mayor en todos sus ámbitos.

ARTÍCULO 17. AREAS DE INTERVENCIÓN. En la elaboración del Plan Nacional se tendrán en cuenta las siguientes áreas de intervención: Numeral 1: Protección a la salud y bienestar social. Los adultos mayores tienen derecho a la protección integral de la salud y el deber de participar en la promoción y defensa de la salud propia, así como la de su familia y su comunidad. El Ministerio de la Protección Social atenderá las necesidades de salud y de bienestar social de este grupo poblacional mediante la formulación de políticas y directrices en materia de salud y bienestar social, a fin de que se presten servicios integrados con calidad.

ARTÍCULO 20. REQUISITOS ESENCIALES. Para su funcionamiento, las instituciones que prestan servicios de atención al adulto mayor deberán acreditar: g) **Salud mental.** Garantizar la provisión de servicios y programas integrales de atención, promoción y prevención en salud mental que respondan a las necesidades de los adultos mayores e involucren a su grupo familiar.

LEY 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"

Artículo 11. Sujetos de especial protección. La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado.

LEY 1850 DE 2017 - Medidas de protección al adulto mayor en Colombia. Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.

Artículo 8. Inclúyase en el artículo 7° de la Ley 1251 de 2008 (Objetivos de la Política Nacional de Envejecimiento Vejez), el siguiente numeral: 10. Incluir medidas con el fin de capacitar a los cuidadores informales que hay en los hogares para atender a sus familiares adultos mayores que se encuentren con enfermedades crónicas o enfermedad mental.

Normas de Orden Nacional

- **Resolución 2358 de 1998. Política Nacional en Salud Mental.** Establece factores condicionantes de salud de diversa índole: biológica, ambiental, comportamental, social, política, económica, cultural. Asimismo estableció mediciones del nivel de salud a través de la estructura de la morbilidad, la mortalidad y la discapacidad específicas por grupo etario y por género.
- **Resolución 4886 de 2018 “Por la cual se adopta la Política Nacional de salud mental”**
- **Resolución 1378 DE 2015.** “Por la cual se establecen disposiciones para la atención en salud y protección social del adulto mayor y para la conmemoración del “Día del Colombiano”
- **Decreto 345 de 2010 “Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital”**
ARTÍCULO 9°. Dimensiones, ejes y líneas. La Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital se estructura a partir de las siguientes dimensiones: Vivir como se quiere en la vejez, vivir bien en la vejez, vivir sin humillaciones en la vejez, Cambiando para mejorar y envejecer juntos y juntas.

Jurisprudencia

Sentencia: T-252/2017 Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos.

9. Competencia

- **Decreto Ley 1421 de 1993.**

El Concejo Distrital de Bogotá D.C. es competente de conformidad con el artículo 12:

Artículo 12°. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

(...)

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.

(...)"

- **Acuerdo 741 de 2019**

Artículo 65.- INICIATIVA.

Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales individualmente a través de las Bancadas de manera integrada con otros concejales o Bancadas y por el Alcalde Mayor, por medio de sus Secretarios, Jefes de Departamento Administrativo o Representantes Legales de las Entidades Descentralizadas.

(...)

10. Consideraciones finales

A lo largo de la justificación del presente Proyecto de Acuerdo se ha evidenciado que **no solo la ciudad y el país se enfrentan a un acelerado envejecimiento demográfico a nivel mundial, sino a un aumento en la prevalencia de las enfermedades mentales como la demencia -entre estas, el Alzheimer- en las PM, así como también, probablemente, habrá un aumento en el maltrato en cualquiera de sus formas, particularmente hacia las PM con discapacidad física o mental y mayor nivel de dependencia.**

En la exposición de motivos del proyecto de acuerdo puesto a consideración del Concejo de Bogotá y de la Administración Distrital en esta ocasión, se ha demostrado que las demencias, en la mayoría de los casos, son patologías progresivas e irreversibles, presentando síntomas como la pérdida de la memoria y la desorientación, que pueden conllevar a que estas personas se extravíen. Se trata de una problemática que afecta a las PM que genera consecuencias negativas, no solo al sujeto, sino también, a su familia y a la sociedad en su conjunto. Las presiones físicas, emocionales y económicas pueden agobiar a las familias. Tanto las personas aquejadas de demencia como quienes las asisten necesitan apoyo sanitario, social, económico y legal.

Las enfermedades mentales en las PM son un problema de salud pública que requiere una oportuna y eficaz solución por parte de las autoridades de salud, en especial, en un contexto en el que se ha demostrado que la pirámide poblacional sufre una transformación. Si bien los trastornos afectivos y del estado del ánimo (como la depresión), así como la ansiedad y el consumo y abuso de sustancias psicoactivas han sido los más prevalentes en la población del país en todos los grupos etarios, conforme a las encuestas nacionales de salud mental, **la**

demencia sigue siendo una de las principales causas de discapacidad y dependencia de las PM de 60 años a nivel mundial y se da en mayor medida en países de ingresos bajos y de ingresos medios como Colombia. Por ello, el Estado tiene la responsabilidad de implementar las políticas públicas para grupos según su curso de vida o vulnerabilidad, para garantizar los derechos de la población y contribuir con ello directa o indirectamente a la salud mental⁶⁴.

Pero no solo las PM de 60 años están dentro del grupo social con un riesgo significativamente mayor de tener problemas y/o alteraciones de salud mental que puedan derivar en un trastorno mental, sino además aquellas PM que viven en condición de pobreza, abandono, maltrato y que tienen problemas de salud crónicos. Otro importante factor de riesgo para enfermedades mentales como la demencia son la depresión, el bajo nivel educativo, el aislamiento social e inactividad cognitiva.

Los pocos estudios de salud mental a nivel nacional no contemplaron los TNMA para los adultos y PM de 60 años, por lo que no se sabe a ciencia cierta cuál es la prevalencia de estos trastornos en el país y en la capital, ya que no siempre los diagnósticos son oportunos, y no siempre los ciudadanos acceden a los servicios de salud. Esto lo confirma la OMS cuando reporta que, en países de ingresos medios como Colombia, entre un 76% y un 85% de sujetos con algún trastorno mental grave no reciben ningún tratamiento; mientras que en los países de ingresos altos la cifra está entre un 35% y un 50%. Además, conforme a la literatura, hay una gran brecha en la detección oportuna de las demencias, toda vez que su inicio es progresivo y no siempre sus primeras manifestaciones se dan en la esfera de la memoria, o en ocasiones, los síntomas se dan cuando ya la enfermedad está en una fase avanzada; por otro lado, por desconocimiento, las familias no le prestan la atención suficiente por considerar que los problemas de memoria son propios de la edad y algo para lo cual “no se puede hacer nada”.

Médicos, como Liliana Romero, detallan que a la fecha no se ha identificado la causa que desencadena del Alzheimer, pero se sabe que existen dos tipos de depósitos de neuronas degeneradas en el cerebro: las placas seniles y los ovillos neurofibrilares. Explica a su vez que, cuando la degeneración neuronal es más acelerada, las placas se depositan más frecuentemente en la corteza cerebral, zona en donde se dictan las órdenes, pero **el problema radica en que los signos y síntomas se presentan hasta que el daño está muy avanzado.** Se dice que cuando la persona empieza a tener síntomas, es porque ya lleva entre 10 y 20 años que estas placas se están depositando; cuando el estadio ya es bastante avanzado es

⁶⁴ Ardón, N. y Cubillos, A. (2012). La salud mental: una mirada desde su evolución en la normatividad colombiana. 1960-2012. *Gerencia y Políticas de Salud* 11, 23. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/4456>

que los pacientes comienzan a dar manifestaciones iniciales. Además, ningún fármaco ha logrado probar el retraso de la enfermedad o la detención de su progresión⁶⁵.

Los investigadores aún no tienen pruebas concluyentes para prevenir o retrasar la demencia, pero se sabe que los cambios en el cerebro, en el caso del Alzheimer, la forma de demencia más común a nivel mundial, ocurren varios años antes de que aparezcan los primeros síntomas. Estos cambios tempranos en el cerebro apuntan a una posible ventana de oportunidad para prevenir o retrasar el debilitamiento de la memoria y los otros síntomas que acompañan la demencia. De manera que es clave implementar programas de promoción y prevención con la población de mayor riesgo para estas enfermedades mentales como son PM de 60 años, hombres y mujeres, teniendo en cuenta que algunos estudios observacionales han encontrado que la presión arterial alta en la adultez, junto con otros factores de riesgo cerebrovascular como la diabetes y el tabaquismo, aumentan el riesgo de desarrollar demencia. La mejor estrategia para prevenir la demencia parece ser una combinación de medidas⁶⁶.

En este contexto, se ha evidenciado también la **ausencia de un mecanismo oficial de búsqueda e identificación de PM diagnosticadas con Trastorno Neurocognitivo Mayor en el Distrito Capital**. Razón por la cual es necesario adoptar mecanismos encaminados a garantizar el bienestar de las personas que hacen parte de este grupo poblacional, lo cual implica adoptar medidas para salvaguardar su vida y bienestar, así como el de sus familias. Debe subrayarse que la salud mental posibilita el ejercicio pleno de la ciudadanía, el cual requiere del desarrollo humano, del goce efectivo de los derechos y de la calidad de vida; de igual forma, es un factor fundamental para la interacción, la convivencia, la equidad y el desarrollo económico y social.

La iniciativa de las “manillas salvavidas” busca implementar un mecanismo oficial de identificación de las PM diagnosticadas con demencia, mediante un dispositivo que contenga un código con el que previamente se ha inscrito a la PM a la base distrital, con el fin de proveer ayuda en caso que la persona se extravíe en la calle o le ocurra algún accidente o evento adverso que atente contra su integridad, que permita la

⁶⁵ López Dóriga Digital (2020). Identificar signos y síntomas del Alzheimer favorece su atención oportuna y mejora calidad de vida: IMSS. Recuperado de <https://lopezdoriga.com/vida-y-estilo/identificar-signos-y-sintomas-del-alzheimer-favorece-su-atencion-oportuna-y-mejora-calidad-de-vida-imss/>

⁶⁶ National Institute on Aging (2018). Basics of Alzheimer’s Disease and Dementia Cognitive Health. Preventing Alzheimer’s Disease: What do we Know? Recuperado de <https://www.nia.nih.gov/health/preventing-alzheimers-disease-what-do-we-know>

identificación y ubicación de la PM en su lugar de residencia en caso de desorientación o extravío.

A través de la Policía Metropolitana de Bogotá, se crearía un reporte de persona desaparecida y se activará una red de apoyo comunitario para ayudar a localizar a la persona que deambula, para reencontrarla con sus seres queridos. Pero la iniciativa también contempla una ruta en caso que la persona mayor sea abandonada y no sea posible reunirla con su familia, acciones que en este caso estarían a cargo de la SDIS, coordinando sus acciones con entidades como SDS y Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ).

La propuesta que se quiere poner a consideración del Cabildo y de la Administración Distrital consiste no solo, a partir de la manilla o el dispositivo que la Administración considere más conveniente, en identificar -y mucho menos estigmatizar- a las personas con trastorno cognitivo mayor (demencia), sino especialmente en **servir como un sistema de prevención y atención temprana a PM con estas características para que se les brinde el tratamiento oportuno, teniendo en cuenta que un diagnóstico temprano puede hacer una gran diferencia.** Adicionalmente, para que además se impacte en su calidad de vida a través de la articulación con otros sectores del Distrito como Integración Social y el IDRDR con el fin que no pierdan su actividad mental y enriquezcan sus funciones cognitivas, con el objetivo principal de hacerlos lo más independientes posible, desde una mirada no asistencialista sino de promoción de los derechos humanos en el marco de la PSSEV. **Sin olvidar a la familia, la PM inscrita en el programa dispondrá de los datos de su familiar o cuidador principal con el fin que, periódicamente, pueda asistir a capacitaciones para el manejo y cuidado de la PM con demencia.**

En resumen, el Programa Manillas Salvavidas, retomando como base la iniciativa de Cerebro Saludable (Healthy Brain Initiative 2018-2023 Road Map), busca posicionarse brindando lineamientos en salud pública para que los sectores adscritos a la iniciativa puedan actuar rápida y estratégicamente preparando a las comunidades para el aumento en la prevalencia de demencias como el Alzheimer, a través de acciones para:

- i. reducir el riesgo de deterioro cognitivo y demencia,**
- ii. expandiendo la detección y diagnóstico temprano,**
- iii. mejorando la seguridad y calidad de vida de las PM que viven con demencia, y,**
- por último, iv. fortaleciendo a los cuidadores.**

Este programa será liderado por la SDS quien, a través de las Subredes Integradas de Servicios de Salud, mediante el Plan de Intervenciones Públicas y de sus distintos profesionales, detectará en los entornos hospitalarios, así como en los territorios PM quienes ya cuenten con el diagnóstico y harán la respectiva inscripción al Programa Manillas Salvavidas. Pero, adicionalmente, dentro de los tamizajes de salud mental, los profesionales

harán una detección temprana de posibles casos con el fin que sean remitidos a su respectiva EPS para una cita médica para corroborar si hay una posible demencia en la PM, a lo cual se le deberá hacer seguimiento. Estas acciones también deberán implementarse en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, no solo en el ámbito hospitalario.

Una tercera línea dentro del Programa Manillas Salvavidas es que, a las PM y a sus familias, se les realizarán acciones de educación sobre salud mental, la prevención de la demencia y la importancia de la detección, diagnóstico e intervención temprana. También se les proveerá información acerca de los retos a los que comúnmente se ven enfrentados las personas con demencia y sus cuidadores durante el curso de la enfermedad.

Basados en los argumentos expuestos, el espíritu del presente proyecto de acuerdo gira en torno a la garantía del derecho a la vida, el bienestar y la salud mental de las PM en el Distrito Capital que padecen algún tipo de TNMA o demencia, buscando impactar positivamente su calidad de vida y la de su familia o persona a cargo de su cuidado.

11. Impacto fiscal

Ley 819 de 2003 ordena lo siguiente:

"Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

"Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo".

12. Conclusión

En la exposición de motivos que se acaba de presentar, se puso en evidencia la carencia en el Distrito Capital de un sistema de información en el que se disponga de los datos de las PM diagnosticadas con demencia. Tampoco existe un mecanismo oficial de identificación y búsqueda de estas personas, por lo cual, muchas de éstas no aparecen o son encontradas tras varios días después de haber padecido la inclemencia de las calles capitalinas. Por tal razón, se pone a consideración del Concejo Distrital esta iniciativa que busca dar una solución

a un problema que cada vez cobra mayor relevancia en el contexto de las políticas dirigidas al sector salud, como es la salud mental, en una sociedad cuya población se está envejeciendo.

En la mayoría de los países existe una falta de comprensión acerca de la demencia, y es erróneamente considerada como algo propio del envejecimiento, y una condición para la que no se puede hacer nada. Esto se constituye en barreras para un diagnóstico oportuno como para acceder a atención médica y social, lo que da lugar a una gran brecha en el tratamiento. La iniciativa busca incidir en esta problemática.

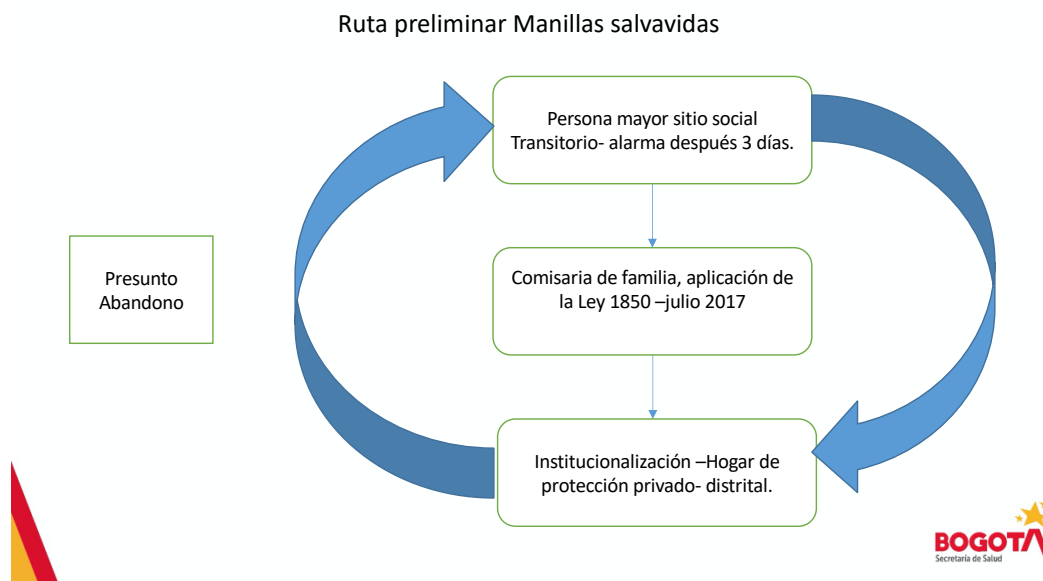
Por último, a partir de mesas de trabajo con SDS y SDIS, se vio la necesidad de ir más allá de la identificación y dotación de un mecanismo para ubicar a la PM con posible demencia que se extravía, creando lineamientos generales -teniendo en cuenta que el Concejo no es competente para asignar funciones a la Administración y sus entidades- no solo para la creación del Programa sino para una ruta y una serie de acciones (que no serían necesariamente lineales o secuenciales) para una atención integral e intersectorial que resulte más eficaz en conseguir su propósito (ver ilustración 10 y 11).

Ilustración 10. Propuesta ruta Programa "Manillas Salvavidas"

PROPUESTA MANILLAS SALVAVIDAS



Ilustración 11. Propuesta ruta Programa "Manillas Salvavidas" en casos de abandono



Fuente: Mesa de trabajo con Secretaría de Salud (2020)

En conclusión, se debe capacitar al personal médico (y demás trabajadores del sector social) en torno a las políticas de vejez, de salud mental y de maltrato hacia la PM, con el fin de sensibilizar y tener un adecuado abordaje. Una segunda línea consiste en identificar a la PM, su condición de salud, explicar a ésta y a su familia el propósito del Programa “Manillas Salvavidas”, y brindar orientación a la persona cuidadora, haciendo el respectivo seguimiento. En tercer lugar, se deben implementar acciones para saber qué hacer y cómo actuar en caso de encontrar una PM con posible demencia desorientada en la calle, contactando a la Policía y a la Línea de Emergencias 123, dependiendo también del estado de salud de la PM en ese momento (si ha sufrido algún accidente o caída); por último, se deberá remitir a un CAI o a SDIS para brindar atención psicosocial, ubicar a su familia en la medida de lo posible o en caso de un posible abandono, iniciar la ruta para su protección.

Cordialmente,

Armando Gutiérrez González

Concejal de Bogotá – Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE ACUERDO No. 264 DE 2021

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CREACIÓN DEL PROGRAMA ‘MANILLAS SALVAVIDAS’ DIRIGIDO A PERSONAS MAYORES DIAGNOSTICADAS CON TRASTORNO NEUROCOGNITIVO MAYOR (DEMENCIA) EN EL DISTRITO CAPITAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las otorgadas en la Constitución Política y en el Artículo 12, numeral 1 del Decreto Ley 1421 de 1993.

ACUERDA:

ARTÍCULO 1. OBJETIVO GENERAL. Establecer lineamientos para la creación del Programa ‘Manillas Salvavidas’ para la creación de una Ruta Integral de Atención a Personas Mayores con Trastorno Neurocognitivo Mayor (demencia) en el Distrito Capital, mediante el diseño e implementación de un *sistema de información* y un *mecanismo oficial de búsqueda* que posibilite su identificación y ubicación en caso de desorientación, extravío, abandono y, en general, cualquier situación de riesgo que pueda llegar a atentar contra su integridad, buscando la garantía y restablecimiento de sus derechos.

ARTÍCULO 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Implementar en el Distrito Capital un **sistema de información** que contenga datos en tiempo real de la cantidad de personas mayores en la capital y la prevalencia del trastorno neurocognitivo mayor.
- Brindar una **atención integral en salud** para reducir el riesgo de deterioro cognitivo y trastorno neurocognitivo mayor, expandiendo las acciones de detección y diagnóstico temprano dirigidas a personas mayores y adultos en el Distrito.
- Garantizar el **acceso a servicios sociales** del Distrito a las personas mayores diagnosticadas con trastorno neurocognitivo mayor, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, de manera oportuna mejorando su calidad de vida.
- Aportar a la **prevención de la desorientación, extravío y abandono de las personas mayores** en el Distrito Capital como consecuencia del trastorno neurocognitivo mayor.

- Mejorar el **acceso a la administración de justicia en casos de maltrato**, en cualquiera de sus formas, negligencia y/o abandono hacia la persona mayor con trastorno neurocognitivo mayor.
- **Capacitar a las familias y cuidadores** de las personas mayores con trastorno neurocognitivo mayor y a servidores públicos y trabajadores de las entidades adscritas al programa, en torno a la promoción de la salud mental, el buen trato y la prevención de este trastorno.

ARTÍCULO 3. LINEAMIENTOS. Serán lineamientos del Programa ‘Manillas Salvavidas’ los siguientes:

1. **Garantizar la protección al derecho a la salud y al bienestar social** de las personas mayores en el Distrito Capital. Las personas mayores tienen derecho a la protección integral de la salud y el deber de participar en la promoción y defensa de la salud propia, así como la de su familia y su comunidad.
2. **Establecer mecanismos y estrategias de coordinación y articulación** entre los diferentes actores con miras a la implementación de un protocolo para la activación de la Ruta Integral de Atención de Personas Mayores con Trastorno Neurocognitivo Mayor, a fin de garantizar su derecho a la protección de la salud y el bienestar social.
3. **Promover campañas de sensibilización orientadas al cuidado y protección** de las personas mayores con trastorno neurocognitivo mayor en situación de desorientación, extravío y/o abandono.
4. **Implementar un sistema de información y de alerta** que permitan identificar a la población de personas mayores con trastorno neurocognitivo mayor en situación de desorientación, extravío y/o abandono en el Distrito Capital.
5. **Adoptar un mecanismo de identificación** de las personas mayores diagnosticadas con trastorno neurocognitivo mayor en diferentes contextos para prevenir el riesgo de desorientación, extravío y/o abandono.
6. **Implementar y fortalecer programas de promoción y prevención en enfermedades mentales** para adultos y personas mayores del Distrito.

ARTÍCULO 4. SISTEMA DE INFORMACIÓN. La Administración Distrital implementará un sistema de información que consolide los datos de las personas mayores diagnosticadas con trastorno neurocognitivo mayor que sean beneficiarias del Programa ‘Manillas Salvavidas’.

ARTÍCULO 5. AUTORIDADES COMPETENTES. Para el diseño e implementación del Programa ‘Manillas Salvavidas’ la Secretaría Distrital de Salud, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 85 del Acuerdo 257 de 2006, y en el marco del Sistema Distrital del Cuidado, orientará y liderará la formulación, adopción e implementación del programa mediante las estrategias conducentes a garantizar la efectividad del mismo, en conjunto con las siguientes entidades:

Sector Integración Social; Seguridad, Convivencia y Justicia; Secretaría de la Mujer; así como demás sectores en el marco de sus competencias, según lo defina la Administración Distrital. En consonancia con lo establecido en la normatividad, cada una de las entidades desarrollará acciones acordes con sus funciones y misionalidad para garantizar la operación del programa.

ARTÍCULO 6. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA. La Administración Distrital coordinará con los sectores involucrados en el Programa ‘Manillas Salvavidas’ el diseño e implementación para la Ruta integral de Atención de Personas Mayores con Trastorno Neurocognitivo Mayor en casos de desorientación, extravío y/o abandono.

Parágrafo. ACTIVACIÓN DE LA RUTA. En caso de desorientación, extravío o abandono de la persona mayor con trastorno neurocognitivo mayor en el Distrito Capital, la Administración Distrital determinará las entidades y protocolos para la activación de la Ruta integral de Atención de Personas Mayores con Trastorno Neurocognitivo Mayor de forma coordinada para la reubicación de la persona mayor en su núcleo familiar, con sus cuidadores o en un centro de protección social realizando los respectivos reportes a los entes de control para los casos de presunto abandono.

ARTÍCULO 7. ALCANCE. El Programa ‘Manillas Salvavidas’ busca materializar las políticas, planes y programas de salud mental a nivel nacional y distrital. Los lineamientos del programa están basados en la estrategia de Atención Primaria en Salud para la prevención, detección temprana e intervención oportuna dirigidas a las personas mayores del Distrito Capital con diagnóstico de trastorno neurocognitivo mayor, sus familiares y/o cuidadores.

La dotación de la manilla (o el mecanismo que sea definido por la Administración) se otorgaría de manera voluntaria y bajo consentimiento informado de la persona mayor con diagnóstico de trastorno neurocognitivo mayor y de su familia y/o cuidadores.

ARTÍCULO 8. ENFOQUES. El Programa ‘Manillas Salvavidas’ está basado en los enfoques que se presentan a continuación:

- **Enfoque de Derechos Humanos:** Implica que el Estado debe garantizar la promoción, reconocimiento, restitución y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas mayores sin distinción alguna. En esta misma línea, la dignidad humana es un derecho fundamental: i. Entendida como autonomía o posibilidad de diseñar un proyecto de vida (vivir como se quiere); ii. entendida como determinadas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien); y iii. entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).
- **Enfoque de Salud:** Para efectos del presente acuerdo, será conforme a las definiciones de la Organización Mundial de la Salud y La Ley 1616 “Por medio de la cual se expide la

ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones”: la salud consiste en el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social; desde el enfoque de los determinantes sociales, los resultados de salud de las personas no dependen sólo de la atención sanitaria sino que obedecen a factores más amplios a nivel social, cultural, histórico, económico y político, como por ejemplo las condiciones en que las personas nacen, viven, trabajan y envejecen. No es viable el goce al derecho a la salud si persisten las inequidades (injusta distribución del poder, del dinero, recursos y condiciones de la vida cotidiana).

- **Enfoque diferencial:** Dado que, de acuerdo con el contexto, algunas personas y grupos sociales pueden llegar a tener un riesgo significativamente mayor de tener problemas y enfermedades mentales. Para efectos del presente acuerdo se dará prioridad a personas que han sido históricamente discriminadas y de especial protección constitucional, como la población en condición de pobreza, con discapacidad, grupos minoritarios, poblaciones indígenas y rurales, personas expuestas a maltrato o abandono y a violación de sus derechos de humanos.
- **Enfoque de Cultura Ciudadana:** Con el fin de transformar imaginarios como el considerar erróneamente el trastorno neurocognitivo mayor como algo propio del envejecimiento y una condición para la que ‘no se puede hacer nada’, que se traduce en una barrera de acceso no sólo para un diagnóstico oportuno sino también para acceder a una atención médica y a programas sociales del Distrito.
- **Enfoque de Pedagogía:** orientado a enseñar a los ciudadanos (niños, niñas, jóvenes y adultos) a cómo actuar en una situación donde se encuentre a una persona mayor perdida y desorientada a causa de un posible trastorno neurocognitivo mayor.

ARTÍCULO 9. COBERTURA. El ‘Programa Manillas Salvavidas’ será implementado en el casco urbano y en el sector rural de Bogotá D.C. beneficiando a las personas mayores diagnosticadas con trastorno neurocognitivo mayor, sus familias y cuidadores.

ARTÍCULO 10. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Presidente Secretario General de Organismo de Control

Alcaldesa de Bogotá