

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Séptima de Revisión-

SENTENCIA T-153 DE 2026

Referencia: Expediente T-11.471.093

Asunto: Acción de tutela instaurada por el personero municipal de Roldanillo en contra de la Subsecretaría de Protección y Bienestar y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Valle del Cauca

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Miguel Polo Rosero y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la sentencia del 29 de julio de 2025 proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo, que confirmó el fallo emitido por el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Roldanillo, que amparó el derecho de petición y declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por el personero Diego Fernando Franco Arcial en contra de la Subsecretaría de Protección y Bienestar y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Valle del Cauca.

Síntesis de la decisión

La acción de tutela. La acción de tutela, interpuesta por el personero municipal de Roldanillo, señala que en el refugio animal Coquena, que es el único centro de

bienestar animal para animales callejeros y abandonados de ese municipio, hay serios problemas en su infraestructura, tales como filtraciones de agua, espacio insuficiente y condiciones de vida inadecuadas. Por este motivo, presentó un derecho de petición ante la Subsecretaría de Protección y Bienestar Animal del Valle del Cauca, con el fin de solicitar (i) la mejora y el refuerzo de la infraestructura del hogar; (ii) el suministro constante de alimentos e insumos básicos; y (iii) el acompañamiento institucional y comunitario a esta iniciativa. Ante lo que consideró una respuesta incompleta y evasiva a su petición, el actor solicitó que se amparara su derecho de petición y se protegiera a los animales del refugio en su bienestar.

Las decisiones objeto de revisión. El Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Roldanillo (*a quo*) amparó el derecho de petición del actor y declaró improcedente la acción de tutela en lo relativo a la protección del bienestar animal, al considerar que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad. A su juicio, para lograr la protección del bienestar animal existe un medio ordinario idóneo, como es la acción popular. El Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo (*ad quem*) confirmó la sentencia impugnada, por considerar que los animales no son titulares de derechos fundamentales y que para la protección del bienestar animal existen mecanismos ordinarios, como la acción popular o la acción de cumplimiento.

El análisis sobre la procedencia de la acción de tutela. La Sala Séptima de Revisión comenzó su análisis por considerar la procedencia de la acción de tutela. En este orden, estableció que la acción es procedente. De una parte, constató que se procuraba la protección del derecho fundamental de petición, por parte de su titular. Y, de otra, verificó que, respecto del deber de protección del medio ambiente y la proscripción de sufrimiento animal, en este caso los medios ordinarios, en particular, la acción popular, no eran idóneos, dadas las circunstancias del caso. La Sala destacó de manera especial los riesgos que generaba para la persona cuidadora, para las personas que atienden a los animales y para la salud pública, la existencia de centenares de animales en condiciones inadecuadas. A su turno, señaló que había graves riesgos para la salud y, en general, para el bienestar de dichos animales, en materia de propagación de enfermedades zoonóticas y la posibilidad de que estos animales se tornaran seres liminales o ferales.

El análisis sobre la configuración del fenómeno de la carencia actual de objeto en lo relativo al bienestar animal. A partir de los medios de prueba que obran en el expediente, en particular de las pruebas decretadas y practicadas en sede de revisión, la Sala pudo constatar que se configuraba el fenómeno de la carencia actual de objeto, por hecho sobreviniente, en la medida en que la sede del refugio animal, que operaba a partir de un contrato de arrendamiento entre la persona cuidadora y el depositario provisional del bien, había terminado por disposición

judicial. En efecto, la Sala Civil y de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali declaró la terminación de dicho contrato y ordenó entregar el inmueble a sus propietarios, lo que ocurrió mientras se adelantaba la revisión de este asunto. En esta medida, a la Sala ya no le era posible proferir órdenes relacionadas con el mejoramiento de las condiciones infraestructurales del bien inmueble donde operaba el refugio animal Coquena. De igual forma, el actor había perdido interés en el objeto original de la *litis*, en tanto ya no había un bien inmueble que mejorar. En todo caso, la Sala decidió pronunciarse de fondo sobre este aspecto de la controversia, puesto que el derecho a la salud de la representante legal, los veterinarios y de la comunidad de Roldanillo seguía en riesgo. Además, de por medio el posible desconocimiento del precedente constitucional y, en todo caso, era importante pronunciarse sobre una línea jurisprudencial en la cual ha habido pocas decisiones de esta Corporación. Así las cosas, la Sala formuló el problema jurídico y abordó el fondo del asunto.

Los problemas jurídicos planteados y el esquema de resolución. En este caso, a la Sala le correspondió establecer si la respuesta dada por la SPBA al derecho de petición presentado por el personero municipal de Roldanillo fue clara, de fondo, precisa y congruente con lo solicitado, valga decir, si se vulneró o no el derecho fundamental del actor; y si la SPBA, la Alcaldía Municipal de Roldanillo y la Gobernación del Valle del Cauca vulneraron los derechos a la salud y a gozar de un ambiente sano, así como la proscripción de sufrimiento animal, ya sea por maltrato o abandono, al no adelantar acciones tendientes a mejorar la infraestructura del refugio animal Coquena. Adicionalmente, debió responder si las entidades accionadas tenían alguna otra obligación relacionada con el tratamiento de los 400 animales del refugio. Finalmente, debió verificar si la SPBA vulneró el derecho de petición del personero Diego Fernando Franco Arcila. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala analizó lo relativo al (i) sentido y alcance del derecho de petición; al (ii) marco normativo y jurisprudencial de protección de los animales, en especial de los animales que han sido abandonados o que se encuentran en estado liminal; a (iii) la obligación de las entidades territoriales relacionadas con la salud pública, la policía sanitaria y el control de fauna callejera. Posteriormente, con fundamento en estos elementos de juicio analizará el caso concreto.

Solución a los problemas jurídicos planteados. Luego de examinar la solicitud presentada ante la SPBA y la respuesta dada por dicha entidad, la Sala constató que se había vulnerado el derecho fundamental de petición del actor, pues la respuesta a su solicitud no había sido de fondo, clara, completa, precisa y congruente con lo solicitado. Dado que la sentencia del *ad quem*, que confirmó la del *a quo*, había amparado este derecho, la Sala procedió a confirmarla. Y, a partir de la revisión de lo acaecido en lo que concierne al derecho a gozar de un ambiente sano, la salubridad pública, la proscripción de cometer actos que constituyan maltrato animal y el derecho a la salud, la Sala pudo establecer que si bien las entidades

accionadas habían adelantado ciertas acciones, estas no habían sido suficientes para satisfacer las obligaciones que les imponía la Constitución y la ley. Por ello, se las previno para que cumplan tales obligaciones, en especial en lo que tiene que ver con la atención en salud de los animales, dentro de lo cual está su adecuada vacunación y esterilización, con propiciar la ubicación de los animales en hogares que garanticen su bienestar, con adelantar los procedimientos y acciones correspondientes para construir un centro de bienestar animal público que tuviera espacio suficiente para albergar los animales callejeros o abandonados del municipio, y con evaluar, vigilar y hacer seguimiento a las acciones que debían implementarse. En lo que atañe a este asunto, la Sala revocó la sentencia del *ad quem* y, en su lugar, hizo las referidas prevenciones a las accionadas.

I. ANTECEDENTES

Hechos y pretensiones

1. El 14 de mayo de 2025, el señor Diego Fernando Franco Arcila, personero municipal de Roldanillo, radicó ante la Subsecretaría de Protección y Bienestar Animal del Valle del Cauca (SPBA) una petición. En el oficio correspondiente, expuso una serie de problemas que presentaba el hogar de protección animal Coquena de Roldanillo, relacionados con condiciones estructurales del refugio, tales como hacinamiento, falta de ventilación y presencia veterinaria, filtraciones de agua y otras situaciones que comprometían gravemente el bienestar de alrededor de 400 animales que estaban en el lugar y constituían un riesgo de salud pública. En vista de este escenario, el personero solicitó (i) mejorar y reforzar la infraestructura del hogar; (ii) asegurar el suministro constante de alimentos e insumos básicos; y (iii) fortalecer el acompañamiento institucional y comunitario a esta iniciativa.

2. El 4 de junio, SPBA dio respuesta a la petición radicada por la personería municipal de Roldanillo. Informó que había visitado el refugio animal Coquena y había atendido a los animales que allí residían. Asimismo, advirtió que, en el momento, realizaba un seguimiento del estado de salud de los perros y gatos del refugio. Finalmente, adjuntó una comunicación dirigida a la Alcaldía Municipal de Roldanillo en la que planteaba recomendaciones para incluir lineamientos sobre protección del bienestar animal en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Trámite procesal

3. **La acción de tutela.** El personero municipal consideró que no había recibido una respuesta clara, de fondo, precisa y congruente con lo solicitado. Por lo tanto, el 9 de junio de 2025 interpuso una acción de tutela. Arguyó que la Corte

Constitucional había declarado la constitucionalidad del artículo 655 del Código Civil, en el entendido de que los animales no eran simples cosas, sino seres sintientes que deben recibir protección especial por parte del Estado y de la sociedad.

4. Asimismo, afirmó que en la Sentencia T-095 de 2016 se estudió el caso de un refugio animal que enfrentaba condiciones de hacinamiento, insalubridad y desatención estatal. En esa ocasión, se reiteró que, aunque los animales no son titulares de derechos fundamentales, el Estado sí tiene la obligación de protegerlos de manera efectiva, y la omisión en hacerlo puede afectar derechos fundamentales de las personas, como la salud y el ambiente sano. Por lo tanto, la omisión de las autoridades públicas en intervenir de manera efectiva ante situaciones que comprometen el bienestar animal, la salubridad y la convivencia ciudadana desconoce sus deberes constitucionales.

5. Bajo este escenario, el actor solicitó que se tutelaran los derechos fundamentales de petición, de protección contra el maltrato y sufrimiento innecesario y el principio de bienestar animal, los cuales consideró vulnerados por la SPBA y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Valle del Cauca. Por ende, pidió que se ordenara a la SPBA contestar la petición, realizar una visita técnica e inspección al refugio, verificar sus condiciones sanitarias y estructurales, y adoptar las medidas correctivas necesarias de manera urgente.

6. **La admisión de la acción de tutela.** Mediante auto 094 del 10 de junio de 2025, el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Roldanillo, Valle del Cauca, admitió la acción de tutela. En consecuencia, ordenó tramitar preferencial y sumariamente el proceso, vinculó a la Gobernación del Valle del Cauca y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo, y concedió a las entidades accionada y vinculada un término de dos días para que rindieran el informe de que trata el artículo 19 del Decreto Ley 2591 de 1991 acerca de los hechos y omisiones que motivaban la acción de tutela.

7. **Respuesta de la SPBA.** El 11 de junio de 2025, contestó que había dado respuesta a la petición del personero, mediante oficio con código SADE 2025204552, el cual anexó a la respuesta. En este, informó las acciones ya realizadas en el caso concreto, incluyendo la visita hecha al albergue ubicado en el corregimiento Parcelas, en compañía de su equipo veterinario, y las medidas de atención brindadas a los animales afectados.

8. Recordó que la responsabilidad principal de garantizar la protección y el bienestar de los animales, el apoyo a albergues y fundaciones, así como la construcción y administración de centros de bienestar animal, recae en cada administración municipal, en cabeza de sus alcaldías y autoridades locales. Son

estos entes territoriales quienes deben liderar la gestión y tomar decisiones administrativas sobre el funcionamiento de los albergues dentro de su jurisdicción, incluyendo los casos de posible maltrato animal.¹

9. En todo caso, en virtud del principio de solidaridad y del compromiso misional en defensa de los animales, advirtió que había adelantado las siguientes acciones: (i) desplazamiento de personal veterinario al albergue mencionado, (ii) evaluaciones clínicas y pruebas diagnósticas para determinar el estado de los animales; (iii) gestión de medicamentos y suministro de recomendaciones clínicas pertinentes; (iii) acciones de seguimiento para garantizar el bienestar de los animales en el tiempo. Estas acciones fueron informadas en la respuesta remitida al personero municipal de Roldanillo.

10. De otra parte, expresó que la representante legal del refugio, además de agradecer las acciones adelantadas por la SPBA, resaltó que gestiona de manera independiente ayudas y donaciones para el sostenimiento del albergue, el cual acoge aproximadamente a 400 animales. Esto, a juicio de la entidad, pone en evidencia la necesidad de esfuerzos articulados para la protección y bienestar de los animales.

11. También, adujo que, si la intención de la personería municipal era solicitar información adicional, complementaria o una copia de los informes de visita realizados, la SPBA, con plena disposición, habría procedido a suministrarla sin restricción alguna. Sin embargo, en la respuesta entregada se informó oficialmente sobre las labores realizadas, lo que no sólo incluyó la remisión de información, sino también un actuar diligente, constituyendo, además de una respuesta, una contribución de fondo en relación con la problemática planteada.

¹ Para el efecto, cita el artículo 119 del Código de Policía, que prevé: “En todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro; centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos a los que se refiere el artículo 1°. Si transcurridos treinta (30) días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título.

PARÁGRAFO 1°. En cumplimiento de las obligaciones asignadas a las entidades territoriales antes indicadas y actuando de conformidad con los principios de coordinación y colaboración, los Municipios y Distritos podrán celebrar convenios o contratos interadministrativos para el desarrollo de este fin.”

Asimismo, cita los artículos 3 y 4 de la Ley 2054 de 2020, que establecen:

“ARTÍCULO 3°. Bienestar animal. Independiente de la naturaleza del lugar seguro, los distritos o municipios deberán garantizar en todo caso la asistencia veterinaria para los animales que se encuentren a su cuidado.

PARÁGRAFO. El municipio o distrito podrá establecer convenios con facultades de medicina veterinaria o zootecnia, con el propósito de garantizar la asistencia veterinaria para los animales que se encuentren a su cuidado.

ARTÍCULO 4°. Apoyo a entidades sin ánimo de lucro. Mientras no se disponga de un centro de bienestar animal público, albergues municipales para fauna u hogar de paso público, el distrito o municipio deberá apoyar las labores de los refugios o fundaciones de carácter privado que reciban animales domésticos a los que se refiere el artículo 1°. Este apoyo se materializará a través de aportes directos en especie destinados al beneficio directo a los animales que se encuentren en el refugio.

El Municipio o distrito también deberá realizar al menos 1 jornada trimestral de promoción de adopción y una Jornada bimestral de esterilización de los gatos y perros que transcurridos treinta (30) días calendario, hayan sido declarados en condición de abandono, a efectos de su entrega en adopción.”

12. Adicionalmente, informó que, desde el inicio de los periodos de gobierno con vigencia 2024-2027, se ha cumplido con la función de brindar asistencia técnica a los municipios, incluido Roldanillo. Para ello, se ha conformado un grupo multidisciplinario integrado por profesionales de los campos jurídico, médico veterinario y educativo, quienes han realizado una serie de capacitaciones y asesorías dirigidas a los enlaces municipales del Valle del Cauca. Estas asistencias técnicas tienen como objetivo fortalecer la capacidad de gestión de los municipios en materia de protección y bienestar animal, proporcionando herramientas que les permitan abordar eficazmente las problemáticas que enfrentan en sus territorios, empezando por señalar temas de base como la importancia de la inclusión en los planes de desarrollo municipales de acciones tendientes a que los municipios puedan destinar recursos y programas para la protección animal, dada la competencia que tienen ellos para la atención de los animales

13. Con fundamento en lo anterior, insistió en que no había vulnerado el derecho de petición ni el principio de bienestar animal. Por consiguiente, solicitó declarar improcedente la acción de tutela y reconocer que había brindado una respuesta de fondo a la petición presentada por la personería municipal de Roldanillo.

14. **Petición de vinculación.** El 12 de junio de 2025, el actor solicitó vincular a la Alcaldía de Roldanillo, en su calidad de máxima autoridad administrativa en el municipio, con el fin de evitar la nulidad de lo actuado.

15. Adicionalmente, arguyó que la respuesta remitida por la entidad accionada no había satisfecho el deber de resolver de manera clara, precisa y congruente la petición, conforme a los lineamientos exigidos en la Ley 1755 de 2015, al no abordar el núcleo de las solicitudes formuladas.

16. **Autos de vinculación.** Mediante auto del 12 de junio de 2025, el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento vinculó a la Alcaldía de Roldanillo al trámite de tutela como integrante de la parte pasiva, y le otorgó el término de un día para que diera respuesta a los hechos y pretensiones consignados.

17. Posteriormente, mediante auto del 18 de junio de 2025, vinculó al hogar de protección animal Coquena, en virtud de que una eventual decisión podría afectar a dicho hogar. Por consiguiente, le otorgó el término de 4 horas para que diera respuesta a los hechos y pretensiones consignados en la acción de tutela.

18. **Respuesta del hogar de protección animal Coquena.** Aquel mismo día, la señora Claudia Liliana Sánchez, representante legal del hogar, informó que el refugio Coquena se encuentra ubicado en la vereda Parcelas, finca Los Lagos, en un terreno que es administrado por la Unidad de Restitución de Tierras y está en proceso de entrega a los herederos.

19. Relató que el refugio cuenta con 400 animales entre perros y gatos, los cuales consumen diariamente 100 kg de comida para perro y 16 kg de comida para gato. Por su parte, el lugar es una casa que cuenta con una bodega, cocheras y dos solares que fueron adecuados rústicamente por la representante legal.

20. Sobre los procesos de castración, informó que estas operaciones las realiza un veterinario en el caso de los machos. Sin embargo, las operaciones de las hembras se realizan con los recursos de la señora Sánchez.

21. Advirtió que las instalaciones deben contar con una estructura técnica y óptima que permita el debido resguardo de los caninos y felinos, separados por estatura, edad y nivel de agresividad. No obstante, actualmente esto es imposible porque la estructura lo imposibilita. Las hembras que dan a luz y los cachorros se ubican en las cocheras, ocupando espacio que podría usarse para separar los animales.

22. La señora Sánchez expresó que durante más de 14 años se ha ocupado de la asociación. Los gastos son cubiertos mediante rifas, ventas y la ayuda que en ocasiones le brinda la comunidad y la administración municipal.

23. Finalmente, solicitó “*al ente competente*” brindar ayuda que permita mejorar las condiciones estructurales y de alimentación para los animales. Esto, en la medida en que el refugio Coquena es la única asociación en el municipio que asume la responsabilidad de rescatar y cuidar los animales abandonados, vulnerables y en condición de calle.

24. **Petición de vinculación.** El 20 de junio de 2025, el actor solicitó vincular como tercero interesado a la Unidad de Restitución de Tierras, por tener bajo su administración el predio donde se encuentra el refugio Coquena

25. **Auto de vinculación.** Mediante auto del 20 de junio de 2025, el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento vinculó a la Unidad de Restitución de Tierras, pues una eventual decisión podría afectar a la entidad. Así las cosas, le otorgó el término de una hora para que diera respuesta a los hechos y peticiones consignados en la acción de tutela.

26. La Unidad de Restitución de Tierras guardó silencio.

27. **La sentencia de primera instancia.** Mediante providencia del 20 de junio de 2025, el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Roldanillo consideró que la acción popular era el mecanismo idóneo para amparar el derecho a un ambiente sano, que estaba siendo amenazado por las condiciones en

las que se encontraban los 400 animales del refugio Coquena. El actor había argumentado que existía una conexión entre la afectación al medio ambiente y los derechos fundamentales de las personas cuidadoras. No obstante, el despacho judicial destacó que no había adjuntado material probatorio como fundamento de lo expuesto en el escrito de tutela.

28. Al no haber derechos fundamentales individuales que estuvieran en riesgo, el juzgado concluyó que la acción de tutela no satisfacía el requisito de subsidiariedad; por ende, declaró la improcedencia de la acción de tutela a este respecto.

29. Con todo, tuteló el derecho de petición del actor, en tanto la respuesta brindada por la SPBA no estuvo en consonancia con lo pedido. No expuso que la Alcaldía Municipal de Roldanillo era el ente competente para atender las condiciones en las que se encuentra el hogar de protección animal Coquena y no resolvió todos los puntos consignados en la petición. Por lo anterior, le ordenó a la SPBA que diera una respuesta a la petición radicada por el personero municipal Diego Fernando Franco Arcila dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo.

30. *La impugnación.* En su escrito de impugnación, el actor argumentó que el juez de primera instancia no había analizado de fondo la vulneración de los derechos de los animales del refugio Coquena, cuya protección fue uno de los principales fundamentos de la acción de tutela, con base en lo ya establecido en la jurisprudencia constitucional.

31. Insistió en que había adjuntado a la demanda de tutela elementos que demostraban la precaria situación en la que se encontraba el hogar de protección. De igual forma, en el expediente reposaba la respuesta remitida por la representante legal del refugio que daba fe del estado actual del lugar. Estas condiciones afirmó, constituían un trato indigno al deber estatal de protección frente al sufrimiento evitable de los animales.

32. A su juicio, el juez tuvo los elementos suficientes para advertir que la omisión administrativa por parte de la subsecretaría accionada y la Alcaldía Municipal de Roldanillo estaba generando una afectación directa al derecho a la vida digna de los animales albergados en el refugio. Sin embargo, el fallo se había limitado a ordenar una respuesta formal a la petición enviada, sin impartir orden alguna en relación con la situación material que motivó la solicitud.

33. Por lo anterior, solicitó revocar la sentencia de tutela de primera instancia y tutelar de forma íntegra *“los derechos fundamentales de los animales protegidos en el refugio COQUENA, ordenando a la Subsecretaría de Protección y Bienestar*

Animal, realizar visita técnica y diagnóstico actualizado del lugar, implementar un plan de mejoramiento estructural, sanitario y alimentario del refugio y garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2054 de 2020 y en los estándares de protección animal establecidos por la jurisprudencia constitucional.”

34. La sentencia de segunda instancia. El 29 de julio de 2025, el Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo, Valle del Cauca, confirmó el fallo de primera instancia. Advirtió que no existen derechos fundamentales en cabeza de los animales y, para su protección, existen otros mecanismos judiciales, como la acción popular o la acción de cumplimiento. Ante esta situación, declaró la improcedencia de la acción de tutela, en tanto podía interponerse alguna de estas acciones para solicitar la protección del derecho al medio ambiente amenazado por las condiciones en las que se encontraba el hogar de protección animal Coquena.

35. La selección del caso por la Corte Constitucional. El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.² Por medio de Auto del 18 de diciembre de 2025, la Sala de Selección de Tutelas No. 12 de esta corporación lo seleccionó para revisión, conforme a los criterios de “[n]ecesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial, posible violación o desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional y asunto novedoso relacionado con el mandato de protección animal y los derechos humanos.”³ El referido auto fue notificado el 23 de enero de 2026 y fue remitido al despacho del magistrado ponente ese mismo día.⁴

36. Actuaciones en sede de revisión. Decreto oficioso de pruebas. Mediante Auto del 30 de enero de 2026, el magistrado sustanciador, de oficio, decretó la práctica de pruebas, con el fin de contar con mayores elementos de juicio para tomar una decisión. En esa medida, indagó sobre (i) el estado actual del hogar de protección animal Coquena y los animales que viven en el lugar; y (ii) si las entidades accionadas y vinculadas al trámite de tutela habían adelantado acciones para mejorar las condiciones estructurales y de salubridad del lugar.

37. La respuesta de la personería municipal de Roldanillo. El personero, Diego Fernando Franco, informó que, pese al paso del tiempo y a las actuaciones administrativas y judiciales adelantadas, las condiciones del refugio no habían

² Artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 dispone: “La Corte Constitucional designará dos de sus magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier magistrado de la Corte, o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.”

³ Auto de Selección del 18 de diciembre de 2025, disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/seleccion/autos/SALA-12-2025-AUTO-SALA-DE-SELECCI%C3%93N-DEL-18-DE-DICIEMBRE-DE-2025-NOTIFICADO-EL-23-DE-ENERO-DE-2026>

⁴ Constancia del 23 de enero de 2026 suscrita por la Secretaría General de esta Corporación.

mejorado estructuralmente. Concretamente, la infraestructura física era deficiente, con espacios que no cumplían adecuadamente con las condiciones mínimas para el alojamiento de los animales; el manejo de los residuos era inadecuado y los drenajes eran insuficientes para garantizar las condiciones óptimas de higiene; y existían limitaciones para el adecuado control sanitario de los animales, lo que podía representar riesgos tanto para su bienestar como para la salud pública.

38. En la última sesión del comité de protección animal, la personería le insistió a la Alcaldía Municipal su preocupación por el estado de deterioro del refugio animal. En el marco de dicha sesión, la representante legal de Coquena manifestó que la Unidad Ejecutora de Saneamiento del Valle del Cauca había ordenado realizar mejoras al refugio, luego de constatar que este no cumplía con requisitos mínimos de salubridad. De igual manera, informó que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras–, mediante sentencia N.º 10 del 10 de diciembre de 2025, notificada a la representante legal de COQUENA el 21 de enero de 2026, dio por terminado de manera unilateral el contrato de arrendamiento del predio y ordenó la restitución del bien inmueble en el término de un mes, esto es, a más tardar el 21 de febrero de 2026. Como consecuencia, el refugio animal se encontraba sin un lugar físico en el cual se pudiera continuar su operación.

39. Sobre la respuesta que debía dar la SPBA con ocasión de las sentencias de tutela proferidas por los jueces de instancia, expresó que esta fue remitida el 20 de junio de 2025, la cual, a su juicio, seguía siendo evasiva a lo requerido por la personería municipal.

40. Por otro lado, no le constaba que se hubieran adelantado acciones estructurales, técnicas y sostenidas por parte de la SPBA que permitieran solucionar de manera definitiva las deficiencias estructurales y de salubridad que presentaba el refugio animal Coquena. Si bien dichas entidades habían realizado algunas actuaciones puntuales, tales como la entrega de 20 hojas de zinc, entrega de volqueta con balasto sucio, jornadas de esterilización y la entrega de concentrado para felinos y caninos, estas medidas resultaban insuficientes, en tanto no constituían una solución integral a la problemática existente, especialmente en lo relacionado con la infraestructura del refugio, las condiciones de salubridad y el adecuado manejo de los residuos.

41. *La respuesta de la señora Claudia Liliana Sánchez Bustamante.* La representante legal del refugio animal Coquena informó que el hogar se encontraba en mal estado, en especial, debido a las filtraciones de agua, lo que permitía el paso del agua, generando así humedad en el lugar. Tampoco existía un espacio adecuado ni seguro para mantener a los animales, por lo tanto, existían riesgos sanitarios y condiciones contrarias al principio de bienestar animal.

42. Asimismo, adujo que la SPBA no había aportado materiales para mejorar el refugio, sin embargo, había donado esterilizaciones y enviado veterinarios para valorar una epidemia de dermatitis que se había propagado entre los perros. Por su parte, la Alcaldía Municipal de Roldanillo había donado una volqueta de balasto sucio para impermeabilizar el refugio y 20 hojas de zinc para mejorar el techo.

43. Finalmente, resaltó que el 21 de enero de 2026 fue notificada de la sentencia No. 10 de 2025, en la que se le ordena restituir el bien inmueble a más tardar el 21 de febrero de 2026. A este respecto, adjuntó una comunicación de parte de las señoras Diana Lucila García Martínez, María Rosario García Martínez y su abogado, el señor Cristhian Mauricio Preciado. En el escrito indican que son hijas legítimas y herederas del causante Luis Arturo García, único dueño y propietario del bien inmueble donde actualmente funciona el refugio animal Coquena. El 10 de diciembre de 2025, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali –Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras ordenó:

“DÉCIMO SEXTO: Declarar terminado el contrato de arrendamiento del inmueble objeto de restitución, fechado el 9 de julio de 2014, suscrito entre fertilizantes agropecuarios agrovín s.a. (empresa representada por MARIO ALBERTO GIRALDO RIOS, depositaria provisional de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación), como parte arrendadora, y CLAUDIA LILIANA SÁNCHEZ BUSTAMANTE, como parte arrendataria.

En consecuencia, se le concede a la parte arrendataria el término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, para que realice la restitución (entre real y material) del inmueble arrendado a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, UAEGRTD.”⁵

44. En vista de lo anterior, le solicitaron informar (i) desde qué fecha tenía calidad de arrendataria; (ii) cuánto pagaba de canon de arrendamiento; (iii) si a la fecha se encontraba al día en el pago del arrendamiento; y (iv) si había realizado mejoras al bien inmueble.

45. De igual forma, la interviniente adjunta la parte resolutive de la sentencia del 10 de diciembre de 2025, proferida por la Sala Civil Especializada de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali.

46. **La respuesta de la Alcaldía Municipal de Roldanillo.** La entidad afirmó que tenía conocimiento de la situación estructural del refugio animal Coquena, por lo cual, había adelantado actuaciones concretas y verificables, dirigidas a proteger el bienestar de los animales albergados en el refugio. En particular, destacó las siguientes:

⁵ Expediente T-11-471.093. Respuesta de la señora Claudia Liliana Sánchez Bustamante al auto de pruebas del 30 de enero de 2026. Documento “*RESPUESTA COQUENA pdf*”, pág.5”.

- a) Jornadas de esterilización y desparasitación, como medidas de control poblacional, prevención de enfermedades y mitigación de riesgos en salud pública;
- b) Entrega de medicamentos, purgantes, vitaminas y acaricidas;
- c) Celebración de contratos de mínima cuantía Nros. 2024225 y 2025125, cuyo objeto ha sido el suministro de alimento y otros apoyos en especie para el sostenimiento de los animales. Esto, conforme al artículo 4 de la Ley 2054 de 2020, que autoriza el apoyo a refugios privados mediante aportes en especie destinados directamente al bienestar de los animales.

47. Al respecto, señaló que el refugio funciona en un predio que no es propiedad del municipio, sino de un particular, actualmente bajo administración de la Unidad de Restitución de Tierras y en proceso de entrega a los herederos. En ese sentido, el Municipio de Roldanillo se encontraba legalmente impedido para invertir recursos públicos en la construcción, adecuación o mejoramiento de infraestructura ubicada en un bien inmueble de propiedad privada, en atención a los principios de legalidad, destinación específica del gasto público y responsabilidad fiscal. Con todo, había brindado el apoyo necesario, dentro del marco permitido por la ley.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

48. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Doce, en Auto del 18 de diciembre de 2025.

Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

49. *La legitimidad en la causa por activa.* De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela constituye un instrumento de defensa judicial, preferente y sumario, al cual tiene la posibilidad de acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los

particulares, en aquellos casos previstos en la ley.⁶ En concordancia, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que están legitimados para ejercer la acción de tutela: (i) la persona cuyos derechos han sido vulnerados o amenazados, por sí misma; (ii) a través de un representante, como ocurre en el caso de los menores de edad o de quien designa un apoderado judicial; (iii) mediante agencia oficiosa, es decir, cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa; y (iv) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales, cuando el titular del derecho se lo solicite o esté en situación de desamparo e indefensión.⁷ Esta última facultad está sustentada en los principios del Estado Social de Derecho y en la función de los personeros de promover el ejercicio y divulgación de los derechos humanos.⁸

50. Respecto de la legitimación de personeros municipales, esta Corporación ha establecido que *“en virtud de sus funciones constitucionales y legales de guarda y promoción de los derechos humanos, así como en desarrollo de la normatividad expedida por la Defensoría del Pueblo, se encuentran legitimados para presentar acciones de tutela. De manera tal que, siendo informado de la amenaza o violación de derechos fundamentales contra una persona, el personero ha de interponer la acción de tutela en nombre del afectado que lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión.”*⁹

51. En este sentido, cuando un personero municipal interpone una acción de tutela, en ejercicio de sus funciones, en particular de lo previsto en los artículos 10° del Decreto 2591 de 1991 y 178 de la Ley 136 de 1994, debe hacerlo con las condiciones previstas en la jurisprudencia constitucional. Estas condiciones, según la síntesis que se hace en la Sentencia T-003 de 2026, son que *“(i) exista autorización expresa de la persona víctima de la amenaza o vulneración de los derechos, con el objetivo de promover la intervención del personero o del Defensor del Pueblo, a no ser que se trate de menores de edad, incapaces o personas en estado de indefensión; (ii) se individualicen o determinen las personas perjudicadas; y (iii) se argumente la forma en que se comprometen los derechos fundamentales de los representados.”*

52. Por ejemplo, en la Sentencia T-408 de 2013 se ampararon los derechos fundamentales a la salud y a la vida de todas las personas afiliadas a una EPS de un municipio del eje cafetero, por una acción de tutela interpuesta por el personero municipal, por cuanto la EPS dejó de prestar servicios de salud en ese municipio viéndose afectada toda esa comunidad. En esa ocasión, se consideró que los personeros municipales, en atención a sus funciones constitucionales y legales de

⁶ Cfr. Corte Constitucional, entre otras, Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018, T-455 de 2019 y SU-326 de 2022.

⁷ Cfr. Decreto 2591 de 1991, artículo 46.

⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-1087 de 2007, T-117 de 2019 y T-197 de 2024.

⁹ Sentencia T-404 de 2024.

guarda y promoción de los derechos fundamentales, están legitimados para presentar acciones de tutela. Se agregó que en el caso de percatarse *“de la amenaza o violación de derechos fundamentales de una persona o de una comunidad, podrán interponer la acción en nombre del ciudadano que se lo solicite o de aquellas personas que se encuentren en situación de desamparo o indefensión.”* En este caso no se exigió que el personero municipal debiera acreditar la legitimación por activa mediante poder otorgado.

53. En un contexto similar, la Sentencia T-178 de 2015 evaluó la legitimidad de un personero municipal que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, interpuso acción de tutela en favor de unos miembros de una comunidad que estaban siendo afectados por la deficiente red de alcantarillado y condiciones de salubridad.

54. Estas providencias fueron recogidas en la Sentencia T-197 de 2022, mediante la cual la Corte determinó que las actuaciones que los personeros municipales hicieran en defensa de los derechos fundamentales de las personas se sustentan en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994,¹⁰ y que existen unos requisitos mínimos que no pueden entenderse ni equipararse a un poder para actuar. Basta la simple petición en ese sentido, que bien puede ser verbal o escrita del interesado.

55. En otras palabras, el personero municipal, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales, puede interponer acciones de tutela en aras de defender los derechos de una persona o una comunidad, cuando observe alguna situación que los afecta. Esta atribución se encuentra establecida en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el cual se complementa con el 49 de la misma normativa, que prevé que *“en cada Municipio, el Personero en su calidad de Defensor en la respectiva entidad territorial podrá, por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.”* Al respecto, resulta pertinente indicar que el Defensor del Pueblo efectuó tal delegación a los personeros municipales mediante la Resolución 638 del 6 de junio de 2008.¹¹

¹⁰ “El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes: [...] 2. Defender los intereses de la sociedad. 17. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.”

¹¹ “Artículo 17. Delegación de funciones en los personeros municipales y distritales para acción de tutela y hábeas corpus. Sin perjuicio de las funciones que le atribuye la ley, delégase en los Personeros Municipales y Distritales, el ejercicio del litigio defensorial referido a las acciones de tutela y al hábeas corpus, de conformidad con el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991 y los artículos 24 y 25 de la Ley 24 de 1992. En desarrollo de tal delegación, los Personeros Municipales y Distritales tendrán la facultad de: [...] 1. Instaurar, coadyuvar e impugnar la acción de tutela, así como proponer el incidente de desacato, en los casos que proceda, a petición de parte o de oficio. En este último caso, deberá acreditarse que el afectado se encuentra en estado de indefensión o desamparo o que no puede promover su propia defensa”.

56. En el presente caso, el personero municipal de Roldanillo pretendió, por un lado, que se amparara un derecho fundamental del cual es titular, como es el derecho de petición, el cual consideró vulnerado por la SPBA. Y, por otro, la protección del derecho a la salud de la representante legal del refugio animal Coquena y de los veterinarios que atienden a los animales del refugio, así como del deber de protección del medio ambiente y la proscripción de sufrimiento animal, tanto en casos de abandono como de maltrato.

57. En cuanto a lo primero, la Sala constata que el actor tiene legitimidad por activa, en la medida en que fue él quien presentó el derecho de petición cuya respuesta considera inadecuada e insuficiente.

58. En cuanto a lo segundo, es necesario profundizar en el análisis. De una parte, la Sala advierte que ni el ordenamiento jurídico ni la jurisprudencia constitucional han reconocido a los animales como titulares de derechos fundamentales. Lo que sí han hecho uno y otra es reconocer, de manera progresiva, un estatus reforzado de protección a los animales, a partir de su condición de seres sintientes y, más recientemente, de algunos de ellos como animales de compañía. Esto implica que, si bien los animales no pueden acudir a la acción de tutela en sentido estricto,¹² la protección de su bienestar es un tema central y particularmente relevante dentro de la denominada *Constitución Ecológica*.

59. Esta Corporación, a partir de una lectura sistemática de los artículos 1, 2, 8 y 94 de la Carta, ha puesto de presente que existe un deber jurídico constitucional de los seres humanos frente a otras especies animales. En este sentido, la dignidad humana, como principio fundacional y eje transversal del Estado Social y Democrático de Derecho, implica tanto el reconocimiento de derechos para los seres humanos como la asunción de deberes hacia los animales. En otras palabras, los principios de dignidad humana y de solidaridad imponen límites éticos y jurídicos a las acciones humanas y exigen una actitud respetuosa y responsable hacia los animales, que excluya el maltrato, la crueldad y el sufrimiento injustificado.¹³

60. En el ordenamiento jurídico existe el deber constitucional de proteger la fauna, el cual se inserta principalmente en el marco de los mandatos constitucionales de protección al medio ambiente y de prevención del maltrato animal. En virtud de lo anterior, la ausencia de titularidad de derechos fundamentales por parte de los animales no impide que determinadas autoridades públicas puedan acudir a la acción de tutela cuando lo que se pretende es la protección de mandatos constitucionales cuyo cumplimiento resulta comprometido por situaciones de maltrato o abandono animal. En efecto, el artículo 178 de la Ley

¹² Al respecto, ver, por ejemplo, las Sentencias C-332 de 2025, C-374 de 2025 y C-408 de 2024.

¹³ Sentencia C-374 de 2025, que a su vez reitera la C-666 de 2010.

136 de 1994 establece en cabeza de los personeros municipales el deber de ejercer funciones de Ministerio Público en el ámbito municipal, dentro de las cuales se encuentra la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. Esta función de control constitucional y legal habilita al personero para promover las acciones judiciales necesarias cuando advierta la vulneración de mandatos constitucionales.

61. De este modo, la finalidad de interponer una acción de tutela en el presente caso no consiste en reivindicar derechos fundamentales propios de los animales, lo cual no corresponde al marco constitucional vigente, sino en procurar la observancia del deber constitucional de protección del ambiente y de los animales, así como la prevención de conductas de maltrato que contrarían los principios constitucionales de respeto por la naturaleza y la biodiversidad.

62. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta también que el deber de protección del medio ambiente y la proscripción de maltrato animal, en el presente caso, se encuentra estrechamente ligado al derecho fundamental a la salud de la representante legal del refugio animal, las personas encargadas de atender a los animales y la población que habita Roldanillo. Si bien en el escrito de tutela el personero municipal tan sólo hizo referencia al riesgo que tenían la cuidadora y los veterinarios que visitaban el refugio, lo cierto es que la SPBA constató que los perros que residían en el refugio Coquena tan sólo estaban vacunados contra la rabia.¹⁴ Además, tan sólo 20 de los aproximadamente 200 perros del refugio no tenían lesiones aparentes de piel. El 80% de ellos presentaba alopecia y prurito intenso, y el uso de amitraz y nexgard no era efectivo para bañarlos. Al realizar raspado cutáneo en 4 perros, todos ellos resultaron positivos para sarna sarcóptica, una enfermedad parasitaria inflamatoria caracterizada por la proliferación de ácaros y altamente contagiosa.

63. Tal situación implica la probabilidad de que varias enfermedades puedan transmitirse entre animales y a humanos, más aún, teniendo en cuenta que el lugar ha recibido centenares de animales. Por consiguiente, la comunidad del Municipio de Roldanillo se encuentra en situación de *indefensión*. En efecto, a la población no le es posible defenderse ante la agresión de sus derechos.¹⁵ Esto, en la medida en que no tiene la capacidad de adoptar directamente las medidas necesarias para solventar la falta de atención y cuidado que genera la situación de riesgo y amenaza ya reseñada, por la forma, al parecer, irrazonable con que las autoridades demandadas y vinculadas han atendido la situación de abandono advertida por el personero. Esta situación reclama medidas urgentes, por las consecuencias que

¹⁴ Expediente T-11.471.093. Respuesta de la Subsecretaría de Protección Animal del Valle del Cauca a la acción de tutela, págs.10-23.

¹⁵ Ver sentencias T-199 de 1996, T-145 de 2016, T-050 de 2016, T-107 de 2025, entre otras.

pueden generarse en términos de salud pública, integridad física y dignidad humana.

64. En ese sentido, la Sala considera que la actuación del personero se inscribe dentro de sus funciones de vigilancia del cumplimiento de la Constitución y de defensa del interés público. La protección de los animales frente a situaciones de maltrato grave constituye una manifestación del deber estatal y social de protección del ambiente y de los seres sintientes que lo integran, deber que tiene fundamento en diversos mandatos constitucionales relativos a la protección del medio ambiente, la biodiversidad y la prevención del sufrimiento animal. Por otro lado, para la Sala es claro que no sólo están en juego los deberes de protección al medio ambiente y a los animales. De igual forma, el derecho a la salud de los cuidadores del refugio y de la comunidad aledaña también se encuentra en riesgo. A este respecto, esta Corte ha establecido que es el juez constitucional quien determina los derechos fundamentales violados. Por ende sus fallos pueden ser *ultra* y *extra petita* en materia de tutela. *“Así las cosas, a quien corresponde establecer y determinar el derecho a tutelar es el juez, quien lo hará en el fallo. Por consiguiente, si bien el demandante en tutela puede señalar de manera subjetiva los derechos fundamentales que él considera violados o amenazados – señalamiento éste que debe hacerse con un mínimo de claridad – a quien corresponde la carga de determinar el derecho violado o amenazado y por ende a tutelar, es al juez de tutela.”*¹⁶ En este caso, el personero municipal se refirió a los derechos *“a la protección contra el maltrato y sufrimiento innecesario y principio de bienestar animal.”*¹⁷ Sin embargo, se insiste, los animales no son titulares de derechos y la Sala de Revisión no puede ser ajena a la situación que se presenta dentro del refugio animal Coquena.

65. En definitiva, la Sala destaca que los personeros municipales tienen legitimidad por activa para promover las acciones que consideren necesarias para obtener la garantía efectiva del principio de protección animal, en la medida en que ello corresponde a sus funciones como parte del Ministerio Público, y para defender el derecho fundamental a la salud de la comunidad afectada, en caso que se advierta una amenaza al medio ambiente sano.

66. En el asunto *sub examine*, en la demanda de tutela se advierte la difícil situación que atraviesa el refugio animal Coquena, respecto de la cual se indica que no se ha hecho lo necesario para que se pueda albergar correctamente los animales que viven allí, ni se ha garantizado el bienestar de los animales que están en el refugio.

¹⁶ Sentencia SU-484 de 2008.

¹⁷ Expediente T-11.471.093, escrito de tutela, pág.7.

67. Por otro lado, si bien la señora Claudia Liliana Sánchez es la representante legal del hogar animal, debe tenerse en cuenta que el personero municipal interpuso la acción de tutela para la protección del principio de protección animal y su propio derecho de petición. Además, ya había venido haciéndole seguimiento a la situación ante la Alcaldía Municipal de Roldanillo. Por último, la representante legal del refugio animal Coquena intervino durante el trámite de la tutela, coadyuvando lo estimado por el personero municipal.

68. Por ende, se advierte el cumplimiento de los requisitos para que el personero municipal de Roldanillo tenga legitimación en la causa por activa. Primero, la representante legal del refugio animal coadyuvó la acción de tutela. Segundo, aunque no se individualizaron todas las personas afectadas, esta corporación ha establecido que estas condiciones no pueden interpretarse de forma que se restrinja la facultad de los personeros de interponer tutelas en favor de la comunidad cuando lo estime pertinente y, como ya se observó, la comunidad del municipio puede verse afectada por las malas condiciones en las que se encuentran los animales del refugio. Tercero, en el expediente está acreditado que los animales aún no tienen todas las vacunas necesarias para proteger su salud y evitar la propagación de enfermedades zoonóticas; asimismo, las condiciones en las que se encuentran no son las adecuadas para mantener a los animales en buenas condiciones. En esa medida, el personero actuó conforme a los artículos 10 y 49 del Decreto 2591 de 1991 y 178.17 de la ley 136 de 1994, y en aras de proteger los derechos y principios constitucionales en juego.

69. **Legitimidad en la causa por pasiva.** La legitimidad por pasiva se refiere a *“la capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues [es quien] está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, una vez se acredite la misma en el proceso.”*¹⁸ En efecto, el artículo 5° del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra *“toda acción u omisión de las autoridades públicas que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley.”*

70. En el presente caso, la acción de tutela se dirige en contra de la SPBA, la Alcaldía Municipal de Roldanillo, la Gobernación del Valle del Cauca y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo. Todas estas entidades hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) según el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, pues esta norma incluye a los departamentos, distritos y municipios.

71. Igualmente, se tiene que, por medio de la Ordenanza No. 612 de 2023 se adoptó la política pública de protección y bienestar animal en el Departamento del Valle del Cauca, dentro del marco de la Ley 1774 de 2016, en beneficio de la fauna

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-278 de 2018 y SU-214 de 2022.

liminal, silvestre y domesticada.¹⁹ Esta normativa tiene como objeto garantizar que estos animales tengan mejores condiciones de vida, a partir de la apropiación de una cultura donde se promueva el respeto, se prevengan las violencias y se fortalezca la capacidad instalada para la atención efectiva de las situaciones de violencia que sufren los animales.²⁰

72. Específicamente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo del Departamento, de la cual hace parte la SPBA, es la dependencia encargada de liderar los ejes de promoción, prevención y atención de las violencias en contra de los animales en el ámbito departamental y debe coordinar el proceso de implementación de la política pública de protección animal.²¹ Por ende, tiene legitimación en la causa por pasiva. Esto, en tanto tiene como función la atención de animales que sufren maltrato, abandono o cualquier otro acto u omisión que atente en contra de su bienestar.

73. La Gobernación del Valle del Cauca, por su parte, tiene el deber de reglamentar las funciones, la constitución e integrantes de la mesa institucional de protección y bienestar animal del Valle del Cauca, como un organismo asesor del gobierno en el seguimiento y puesta en marcha de la ejecución de la política pública de protección y bienestar animal.²² Esto, en concordancia con el artículo 4 de la Ley 2200 de 2022, que le otorga las funciones de promover la sostenibilidad ambiental y garantizar el derecho a un ambiente sano, y el 305 de la Carta Política, que establece como atribuciones del gobernador “[c]umplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales”, y “[d]irigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.”

74. En suma, las funciones de la gobernación en el presente asunto son de seguimiento, promoción y control. En esa medida, también está legitimada por pasiva en el presente caso.

75. Asimismo, a la Alcaldía Municipal de Roldanillo le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley (art.311, CP), al igual que la salud pública y el saneamiento ambiental (art.49, CP). En virtud de estas obligaciones, se le atribuye una omisión respecto de su deber de garantizar el derecho al medio ambiente. Por consiguiente, esta entidad también está legitimada en la causa por pasiva.

76. Por último, la Unidad de Restitución de Tierras fue creada por la Ley 1448 de 2011, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al

¹⁹ Ordenanza No. 612 de 2023, art.2.

²⁰ Ordenanza No. 612 de 2023, art.4.

²¹ Ordenanza No. 612 de 2023, art.14

²² Ordenanza No. 612 de 2023, art.16.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente.²³ Su objetivo principal es servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados a que se refiere la Ley mencionada.²⁴

77. En el presente caso, mediante auto del 20 de junio de 2025, el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento vinculó a la Unidad de Restitución de Tierras. Sin embargo, el hecho de que sea la propietaria del predio donde funciona el refugio no tiene relación directa con las pretensiones formuladas en el escrito de tutela. Por otra parte, tampoco se observa que la Unidad de Restitución de Tierras haya cometido algún acto u omitido alguna obligación respecto de las condiciones infraestructurales del refugio animal. En esa medida, la Sala concluye que no tiene legitimación en la causa por pasiva y, por lo tanto, la desvinculará del proceso de tutela.

78. **Inmediatez.** Esta Corte, en reiterada jurisprudencia, ha sido unánime en sostener que el fin último de la acción de tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales. Ello se traduce, principalmente, en “*procurar que su ejercicio se realice en un término razonable y expedito.*”²⁵ Si bien esta Corporación no ha dispuesto un término de caducidad para ejercer la acción, sí ha señalado que le atañe al juez constitucional, en cada caso concreto, verificar si el amparo se interpuso oportunamente, esto es, transcurrido un plazo razonable entre el momento en que se genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela.

79. En el presente asunto, el 4 de junio de 2025, la SPBA le contestó una petición al personero municipal Diego Fernando Franco Arcila relacionada con los problemas de espacio e infraestructurales que presentaba el refugio animal Coquena. A juicio del personero municipal, dicha respuesta no atendió de fondo la solicitud, por lo cual, 5 días después presentó la acción de tutela. Lo anterior muestra que transcurrió muy poco tiempo entre la presunta vulneración del derecho de petición y la presentación del escrito de tutela. Adicionalmente, aunque en el expediente no se establece desde qué momento el refugio animal excedió su capacidad para albergar animales callejeros y presenta fallas infraestructurales, lo cierto es que tales fallas son continuas en el tiempo y el accionante ha acudido con anterioridad a las entidades que considera competentes para solucionarlas. Esto demuestra el carácter actual de las presuntas vulneraciones a los derechos a la salud y a gozar de un ambiente sano, además del principio de proscripción del sufrimiento animal. Así las cosas, esta Sala concluye que se cumple con el presupuesto de inmediatez.

²³ Ley 1448 de 2011, artículo 103.

²⁴ Ley 1448 de 2011, artículo 104.

²⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-444 de 2013 y SU-150 de 2021.

80. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. A su turno, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de improcedencia de la demanda de tutela la existencia de otros recursos o mecanismos judiciales para solicitar la protección de los derechos fundamentales.

81. De este modo, si existen otros medios de defensa judicial idóneos y eficaces para solicitar la protección de derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a aquellos y no la acción de tutela. Esto, en tanto la persona no puede desconocer las acciones judiciales ordinarias contempladas en el ordenamiento jurídico. Si el actor cuenta con otros medios de defensa judicial, la consecuencia directa es que el juez constitucional no puede decidir el fondo del asunto planteado.²⁶

82. De acuerdo con lo expuesto, el amparo constitucional es procedente cuando el actor no cuenta con un mecanismo ordinario de protección o en caso de que: (i) el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no sea idóneo y eficaz, conforme a las circunstancias especiales del caso que se estudia; en este escenario, el amparo es procedente como mecanismo definitivo; y (ii) a pesar de existir un medio de defensa judicial idóneo, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En esta circunstancia, la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.²⁷

83. En cuanto a la primera hipótesis, esta Corporación ha establecido que la idoneidad y eficacia de un mecanismo de defensa judicial no debe analizarse de forma abstracta. Por el contrario, debe evaluarse en el contexto concreto,²⁸ pues puede que el mecanismo no permita resolver la cuestión en una dimensión constitucional o restablecer los derechos fundamentales afectados.²⁹

84. Respecto de la segunda hipótesis, su propósito no es otro que el de conjurar o evitar una afectación inminente y grave a un derecho fundamental. De este modo, la protección que puede ordenarse en este evento es temporal. Lo anterior, tal y como lo dispone el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, el cual indica que: “[e]n el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.”

²⁶ Ver, por ejemplo, la Sentencia T-392 de 2022.

²⁷ Ver, por ejemplo, las Sentencias T-016 de 2022; T-314 de 2023.

²⁸ Ver, por ejemplo, las Sentencias T-040 de 2016, T-375 de 2018, T-381 de 2022 y T-003 de 2022.

²⁹ Cfr. Sentencia T-392 de 2022.

85. Asimismo, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique la existencia de un perjuicio irremediable en los siguientes términos: (i) una afectación *inminente* del derecho, elemento temporal respecto del daño; (ii) la *urgencia* de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la *gravedad* del perjuicio, grado o impacto de la afectación del derecho; y, (iv) el carácter *impostergable* de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo.³⁰

86. En el asunto *sub examine* es preciso distinguir, para efectos del análisis sobre la subsidiariedad, entre el derecho de petición del actor y la protección del bienestar animal. En cuanto a lo primero, los jueces de instancia consideran que la tutela es procedente y, en consecuencia, se pronuncian de fondo en relación con él, amparando el derecho del actor y ordenando a la accionada dar una respuesta completa y de fondo a la petición. En cuanto a lo segundo, los jueces de instancia concluyeron que la tutela era improcedente, porque existen medios ordinarios de protección que son idóneos para proteger el bienestar animal, como la acción popular y la acción de cumplimiento.

87. En lo que corresponde a la acción de cumplimiento, a la que alude el *ad quem*, la Sala constata que ella no logra desvirtuar la necesaria intervención del juez constitucional. El artículo 87 de la Constitución se prevé que “[t]oda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.” En particular, es un instrumento para exigir a las autoridades públicas o a los particulares que ejerzan funciones administrativas, que cumplan deberes que emanen de un mandato contenido en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, que sea expreso e inobjetable.³¹

88. Esta es una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento.³²

89. En el presente asunto, más allá de buscar el cumplimiento de un mandato legal o administrativo, lo que se pretende es la protección del bienestar animal, de tal forma que no se vea afectada la salud pública. Adicionalmente, es importante reiterar que se requiere atender a los 400 animales que viven en el refugio animal Coquena de manera urgente, ante la emergencia sanitaria que se presenta en el

³⁰ Cfr. Sentencias T-225 de 1993 y T-789 de 2003.

³¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 8 de septiembre de 2006, citada en la Sentencia SU-077 de 2018.

³² Cfr. Sentencia SU-077 de 2018.

lugar, que amenaza no sólo la salud de los animales, sino también la de aquellas personas que los cuidan e, incluso, de la comunidad en general.

90. En lo que atañe a la acción popular, el *a quo* y el *ad quem* argumentan que es el mecanismo idóneo para proteger un derecho colectivo. Conforme al artículo 2 de la Ley 472 de 1998, su objeto consiste en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. Entonces, mediante este mecanismo se busca proteger intereses supraindividuales e indivisibles que exigen un tratamiento unitario común, debido a la indivisibilidad del objeto.³³

91. Del objeto de protección de las acciones populares se desprenden criterios especiales de legitimación. El artículo 12 de la Ley 472 de 1998 establece una regla de legitimación ampliada, permitiendo que cualquier persona natural o jurídica interponga la acción, representando a las otras personas igualmente afectadas.

92. Adicionalmente, el juez popular tiene la facultad de (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad, en caso de ser necesario. En adición a ello, *“el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido.”*³⁴

93. En especial, el juez tiene la posibilidad de decretar medidas cautelares, con fundamento en los artículos 25 de la Ley 472 de 1998,³⁵ y 229³⁶ y 230³⁷ del CPACA.

³³ Cfr. Sentencia C-569 de 2004.

³⁴ Cfr. Sentencia T-596 de 2017.

³⁵ *“Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes: a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando; b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado; c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas; d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo (...).”*

³⁶ *“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”*

³⁷ *“Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas (...).”*

94. Asimismo, el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 prevé el pacto de cumplimiento, una figura mediante la cual se determina la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible. Igualmente, el artículo siguiente establece el agotamiento de un período probatorio en el que el juez podrá practicar cualquier prueba conducente, incluyendo estadísticas de fuentes confiables, conceptos de las entidades públicas a manera de peritos y con la posibilidad de practicar personalmente las pruebas, sin perjuicio de su facultad de comisionar.

95. Las disposiciones y facultades reseñadas hacen de la acción popular un medio judicial idóneo para resolver disputas especialmente complejas que requieran de medidas estructurales o generales para la protección de derechos colectivos, como lo sería el derecho a un ambiente sano.

96. Con todo, la jurisprudencia constitucional no ha establecido reglas absolutas sobre la procedencia o no de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos. A partir de la Sentencia SU-1116 de 2001, esta Corte ha desarrollado un juicio material y otro de eficacia para determinar si una acción de tutela es procedente en estos casos. Mediante el juicio material, se identifica la relación entre los derechos fundamentales y los colectivos. Particularmente, se debe acreditar que la afectación *iusfundamental* sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo; (ii) que la persona que presenta la acción de tutela acredite, y así lo considere el juez, que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado; (iii) que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente y (iv) que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado.³⁸

97. Por su parte, el juicio de eficacia consiste en verificar si la acción popular es idónea para proteger los derechos que se encuentran en riesgo. En esa dirección la acción de tutela podrá interponerse únicamente cuando (i) se verifica que con la acción popular no ha sido posible la protección solicitada o (ii) se cumplen los requisitos para concederla como medio transitorio de protección.

98. De otro lado, la jurisprudencia posterior a la Sentencia SU-1116 de 2001 ha determinado que la acción de tutela será procedente cuando (i) la acción popular ya interpuesta ha tardado en resolverse y están en riesgo los derechos fundamentales de personas especialmente protegidas;³⁹ (ii) no se ha cumplido una sentencia adoptada en el curso de una acción popular y están en riesgo los derechos fundamentales;⁴⁰ (iii) se busca proteger derechos fundamentales que no son

³⁸ Cfr. Sentencia T-596 de 2017.

³⁹ Cfr. Sentencia T-343 de 2015.

⁴⁰ Cfr. Sentencia T-622 de 2016.

susceptibles de ser amparados a través de la acción popular;⁴¹ y (iv) se requiere de una respuesta judicial rápida, por la presencia de sujetos de especial protección constitucional, en caso de que se encuentren en riesgo derechos fundamentales.⁴² En cambio, cuando se necesita realizar un debate probatorio complejo, el desarrollo del proceso debe producirse en el marco del proceso a que da lugar la acción popular.⁴³

99. Examen de subsidiariedad en el caso concreto: juicio material de procedencia. Con fundamento en las consideraciones expuestas, procede la Sala a analizar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad a la luz de los postulados definidos en la Sentencia SU-1116 de 2001.

100. Requisito de conexidad. Según lo relatado en el escrito de tutela, del hacinamiento de 400 animales en el refugio animal Coquena, así como de las deficientes condiciones en las que se encuentran, surgen riesgos a la salud de la persona que los cuida y de quienes atienden a los animales. Si bien los jueces de instancia no encontraron pruebas de que esto sea así, lo cierto es que la presencia de 400 animales en un solo espacio cerrado o semi-cerrado genera un riesgo epidemiológico elevado. Esto, en cuanto existe mayor probabilidad de transmisión directa, aérea o por fómites de enfermedades. Además, la acumulación de excretas, residuos orgánicos, humedad o alimento expuesto favorece la proliferación de moscas, roedores, pulgas, garrapatas y ácaros.

101. De hecho, los perros son un reservorio importante de infecciones zoonóticas, pues transmiten diversas enfermedades virales y bacterianas a los humanos. Las enfermedades zoonóticas pueden transmitirse a los humanos por saliva infectada, aerosoles, orina o heces contaminadas y contacto directo con el perro. Infecciones virales como la rabia y el norovirus, así como infecciones bacterianas como *pasteurella*, *salmonella*, *brucella*, *yersinia enterocolitica*, *Leptospira*, *Staphylococcus intermedius* y *Staphylococcus aureus* resistente a la metilicina, son las infecciones zoonóticas virales y bacterianas más comunes transmitidas por perros a los humanos.⁴⁴

102. En el presente caso, la SPBA constató que los perros que residían en el refugio Coquena tan sólo estaban vacunados contra la rabia.⁴⁵ Tal situación implica la probabilidad de que varias enfermedades puedan transmitirse entre animales y a humanos. Por ejemplo, la leptospirosis, que es una enfermedad zoonótica de potencial epidémico, principalmente después de lluvias fuertes, causada por una

⁴¹ Cfr. Sentencia T-099 de 2016.

⁴² Cfr. Sentencia T-306 de 2015.

⁴³ Cfr. Sentencias T-362 de 2014 y T-596 de 2017.

⁴⁴ I Ghasemzadeh; SH Namazi (2015). *Review of bacterial and viral zoonotic infections transmitted by dogs*. Disponible en: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5319273/>

⁴⁵ Expediente T-11.471.093. Respuesta de la Subsecretaría de Protección Animal del Valle del Cauca a la acción de tutela, págs.10-23.

bacteria llamada *leptospira*. Los seres humanos generalmente adquieren la leptospirosis por contacto directo con la orina de animales infectados o con un ambiente contaminado por orina.⁴⁶ La toxocariasis, que se transmite por ingestión accidental de huevos presentes en suelo o en heces contaminadas, cuyos síntomas son fiebre, anorexia, hepatoesplenomegalia, exantema, neumonitis, asma o alteraciones visuales.⁴⁷ La sarna sarcóptica, la cual, de hecho, fue encontrada en los animales examinados por la SPBA, que se transmite por el simple hecho de tener un contacto directo con animales infectados y su síntoma es una picazón intensa y surcos delgados compuestos por ampollas.⁴⁸ Por último, la toxoplasmosis se transmite por contacto directo con heces de gatos y sus síntomas van desde adenopatías hasta, incluso, una enfermedad del sistema nervioso central peligrosa para la vida o con compromiso de otros órganos en pacientes inmunodeficientes.⁴⁹

103. Adicionalmente, tan sólo 20 de los aproximadamente 200 perros del refugio no tenían lesiones aparentes de piel. El 80% de ellos presentaba alopecia y prurito intenso, y el uso de amitraz y nesgar no era efectivo para bañarlos. Al realizar raspado cutáneo en 4 perros, todos ellos resultaron positivos para sarna sarcóptica, una enfermedad parasitaria inflamatoria caracterizada por la proliferación de ácaros y altamente contagiosa. Esta enfermedad es zoonótica, por consiguiente, puede contagiarse temporalmente a los humanos y causar sarpullido.

104. En otras palabras, la SPBA constató que los animales del refugio estaban en pésimas condiciones de higiene y de salud. El hecho de que 180 perros tengan lesiones evidentes en la piel es un indicio de las enfermedades que puedan tener. En efecto, que en una muestra tan reducida (cuatro perros) todos hayan resultado positivos para sarna sarcóptica es una muestra de estas condiciones que no sólo pueden afectar a los animales, sino a los humanos que los cuidan. Además, el cuidado de centenares de animales por una sola persona es eventualmente inviable, lo cual acelera el riesgo de que su control se haga imposible.

105. En definitiva, la coexistencia de centenares de animales en un espacio reducido, con vacunación mínima y condiciones sanitarias deficientes, no sólo implica una posible afectación del bienestar animal, sino también un riesgo sanitario para la comunidad humana, debido a la posible propagación de enfermedades zoonóticas a través de contacto directo o contaminación ambiental. En ese sentido, la Sala de Revisión concluye que, en efecto, se observa una conexidad entre la situación que se examina y el derecho fundamental a la salud.

⁴⁶ Organización Panamericana de la Salud. *Leptospirosis*. Disponible en:

<https://www.paho.org/es/temas/leptospirosis>

⁴⁷ Manual MSD. Versión para profesionales. *Toxocariasis*. Disponible en: <https://www.msdmanuals.com/es/professional/enfermedades-infecciosas/nematodos-gusanos-redondos/toxocariasis>

⁴⁸ Clínica Universidad de Navarra. *Sarna. Escabiosis*. Disponible en:

<https://www.cun.es/enfermedades-tratamientos/enfermedades/sarna-escabiosis>

⁴⁹ Manual MSD. Versión para profesionales. *Toxoplasmosis*. Disponible en: <https://www.msdmanuals.com/es/professional/enfermedades-infecciosas/protozoos-extraintestinales/toxoplasmosis>

106. Legitimación por amenaza o afectación iusfundamental. En este caso, la representante legal del refugio vive con los 400 animales. Además, los veterinarios que frecuentemente visitan el lugar se exponen a los vectores de enfermedades que pueden existir en el refugio. Estas personas, como ya se expuso con anterioridad, son quienes la personería municipal busca proteger, puesto que, a su juicio, “*se han visto expuestos a las malas condiciones estructurales del refugio,*”⁵⁰ Adicionalmente, el personero solicita el amparo del derecho de gozar de un ambiente sano y el principio de proscripción del sufrimiento animal.

107. Objeto de las pretensiones o efecto hipotético de la orden judicial en caso de acceder a ellas. El personero municipal de Roldanillo pretende que las entidades encargadas de proteger el bienestar animal en el Valle del Cauca adelanten acciones para mejorar las condiciones de la infraestructura del refugio animal Coquena. Aunque el refugio se encuentra en un predio de carácter privado, las peticiones relacionadas con la solicitud radicada y el adecuado manejo y atención de los animales están dirigidas a erradicar afectaciones a la salud, al ejercicio del derecho de petición, ente otras garantías, y a proteger el principio del bienestar animal.

108. A este respecto, la Sala advierte que si bien la protección del bienestar animal y del ambiente sano son intereses que en principio se canalizan por vía de acción popular, el efecto de la orden judicial en este caso no se agotaría en la tutela de un interés difuso. Las medidas solicitadas –como controles sanitarios, mejoramiento de infraestructura y manejo adecuado de los animales–, tienen como consecuencia directa e inmediata la eliminación del riesgo de contagio de enfermedades zoonóticas para personas concretas e identificadas: la cuidadora que convive con los animales y los profesionales que frecuentan el refugio. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el riesgo de contagio puede extenderse, en tanto una sola persona está a cargo de centenares de animales, cuyo control, entonces, resulta excesivamente difícil. En esa medida, la orden judicial produciría un efecto individualizable sobre el derecho fundamental a la salud de estas personas, lo que distingue el presente caso de la hipótesis típica de la acción popular y justifica la procedencia de la tutela como mecanismo de protección.

109. Juicio de eficacia: En principio, con la interposición de una acción popular se puede buscar que la SPBA y la Alcaldía Municipal de Roldanillo atiendan a los animales que viven en el refugio Coquena y protejan, según se desprende del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, el goce de un ambiente sano⁵¹ y la salubridad pública.⁵² A este respecto, esta Corte ha determinado que de la existencia de un mandato constitucional de protección al bienestar animal, no se desencadena la

⁵⁰ Expediente digital T-11.471.093. Escrito de tutela, pág.1.

⁵¹ Literal a).

⁵² Literal g).

existencia de un derecho fundamental en cabeza de éstos, ni la exigibilidad por medio de la acción de tutela al tratarse de un interés difuso, no individualizable. En cambio, se extraen obligaciones para los seres humanos relacionadas con prevenir actos crueles contra los animales, las cuales pueden ser resguardadas a través de varios mecanismos, entre ellos la acción popular, para solicitar la protección al medio ambiente.⁵³

110. No obstante, la intervención del juez constitucional es urgente en el presente caso, puesto que la acción popular resulta ser ineficaz. En primer lugar, el cuidado de 400 animales recae sobre una sola persona. Esta situación hace que el control sanitario del refugio sea estructuralmente inviable en el corto plazo sin una intervención externa inmediata, pues una sola persona no puede garantizar el manejo adecuado de las excretas, la contención de enfermedades ni el aislamiento de los animales contagiados. La acción popular, cuya tramitación puede extenderse por meses, no está diseñada para responder a este tipo de colapso operativo inminente.

111. En segundo lugar, la concentración de 400 animales –la mayoría con lesiones de piel documentadas y únicamente vacunados contra la rabia– configura un foco activo de enfermedades zoonóticas cuya propagación no admite dilación. Como se expuso en los numerales anteriores, el expediente acredita la presencia de sarna sarcóptica en todos los animales muestreados, así como el riesgo de otras enfermedades. Se trata de una emergencia sanitaria en curso, no de un riesgo hipotético y futuro que pueda gestionarse en los tiempos ordinarios de un proceso que busca el amparo de derechos colectivos.

112. Tercero, el hacinamiento genera el riesgo adicional de que algunos animales escapen del refugio y se conviertan en animales liminales o ferales, lo que extendería el foco de contagio más allá del predio y haría aún más difícil la contención posterior. Este riesgo de expansión irreversible del daño es precisamente el tipo de perjuicio que la tutela está llamada a prevenir cuando los mecanismos ordinarios no ofrecen una respuesta oportuna.

113. En virtud de lo anterior, la Sala concluye que la acción de tutela es procedente. Sin embargo, las pruebas practicadas en sede de revisión ponen de presente una circunstancia relevante, como es la de que debido a una reciente sentencia de la Sala Civil y de Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali, la representante legal del refugio Coquena tuvo que entregar el bien inmueble el 21 de febrero de 2026. Por consiguiente, esta Sala debe verificar si en el presente caso se configura o no el fenómeno de la carencia actual de objeto.

⁵³ Sentencia T-095 de 2016.

Análisis sobre la configuración de la carencia actual de objeto

114. Antes de formular un eventual problema jurídico de fondo, en este caso es necesario que la Sala Séptima de Revisión constate la posible configuración de una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente. Esto, en razón a la entrega a sus propietarios del bien inmueble en el cual funcionaba el refugio Coquena, en cumplimiento de lo ordenado por una autoridad judicial.

115. A propósito de lo anterior, esta Corte ha sostenido que, en ocasiones, existen eventos en los que las circunstancias que originaron la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales pueden desaparecer o se modifican las causas que fundamentaron la solicitud de tutela, lo que hace que esta pierda su razón de ser como mecanismo inmediato de protección.⁵⁴ Por lo tanto, ante la configuración de este fenómeno, el juez queda imposibilitado para emitir alguna orden dirigida a proteger los derechos fundamentales que en un principio se consideraron vulnerados o amenazados.⁵⁵ En especial, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que “(...) *el juez de tutela no ha sido concebido como un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados (...)*”.⁵⁶

116. Esta situación se ha entendido como un fenómeno procesal denominado *la carencia actual de objeto* que se configura porque “*la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual justifica la necesidad de una decisión, positiva o negativa, por parte del juez. Pero, si luego de acudir a la autoridad judicial, la situación ha sido superada o resuelta de alguna forma, no tendría sentido un pronunciamiento, puesto que ‘la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío.’*”⁵⁷

117. Este fenómeno se presenta en los eventos en que hay lugar a un daño consumado, un hecho superado o el acaecimiento de una situación sobreviniente.

118. El *hecho superado* se configura cuando aquello que buscaba la persona a través de la acción de tutela se cumple antes del pronunciamiento del juez y como consecuencia de una actuación voluntaria de la persona o entidad accionada. Esta situación puede ocurrir hasta antes del fallo de revisión de la Corte, pero para su declaración el juez debe verificar que (i) en efecto se hayan cumplido por completo

⁵⁴ Sentencias T-244 de 2022 y T-322 de 2025.

⁵⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-677 de 2017, T-074 de 2019, T-002 de 2021, entre otras.

⁵⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019.

⁵⁷ *Ibidem*.

las pretensiones de la acción de tutela y (ii) que la entidad accionada haya actuado de manera voluntaria.⁵⁸

119. El *daño consumado* tiene lugar cuando, a raíz de la falta de garantía del derecho amenazado, se ocasiona o consume el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela. Este daño debe ser *irreversible*, de tal forma que cualquier orden que se dicte resulte inefectiva para proteger el derecho fundamental amenazado.⁵⁹

120. Respecto al momento de la consumación del daño, se pueden presentar dos eventos:

“(i) el primero se presenta cuando al momento de presentar la acción de tutela ya es evidente que el daño se generó, situación en la cual el juez constitucional debe declarar improcedente la acción de amparo, en virtud a lo estipulado en el artículo 6, numeral 4, del Decreto 2591 de 1991.”

“(ii) El segundo evento se produce cuando el daño se consume durante el trámite de la acción de tutela, es decir, en primera o en segunda instancia o en sede de revisión por esta Corporación acontece el perjuicio que se pretendía evitar con el mecanismo de tutela.”⁶⁰

121. Finalmente, el *hecho sobreviniente* comprende aquellos eventos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de hecho superado y daño consumado. A manera de ilustración, esta Corte ha ejemplificado este tipo de carencia actual de objeto cuando (i) el actor asume una carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero -distinto al actor y a la entidad accionada- logra que la pretensión se satisfaga en lo fundamental; (iii) es imposible proferir orden alguna por razones no atribuibles a la entidad accionada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la *litis*.⁶¹

122. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha señalado que, pese a la declaratoria de la carencia actual de objeto, el juez puede emitir un pronunciamiento de fondo o tomar medidas adicionales, dadas las particularidades del caso. Este tipo de decisiones son perentorias cuando se presenta un daño consumado durante el trámite de la acción de tutela, mientras que son optativas cuando acontece un hecho superado o una situación sobreviniente. Además, se adoptan por motivos que superan el caso concreto, por ejemplo, para: *“(i) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental; (ii) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de los hechos que motivaron la tutela y tomar medidas que prevengan una violación futura; (iii) advertir la inconveniencia de su*

⁵⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-052 de 2025.

⁵⁹ Sentencia T-625 de 2013.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2021.

repetición, so pena de las sanciones pertinentes; (iv) corregir las decisiones de instancia; o, incluso, (v) adelantar un ejercicio de pedagogía constitucional.”⁶²

123. A partir de las pruebas decretadas y practicadas en sede de revisión, la Sala pudo constatar que la Sala Civil y de Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali declaró la terminación del contrato de arrendamiento del inmueble en el que funcionaba el refugio animal Coquena. La persona responsable del refugio, la señora Claudia Liliana Sánchez Bustamante, había celebrado un contrato de arrendamiento con el entonces depositario provisional del inmueble. Al declararse su terminación, la referida autoridad judicial dispuso la entrega material del inmueble a sus propietarios.

124. La referida circunstancia, que acaeció con posterioridad a la presentación de la demanda de tutela, mientras estaba en curso su revisión en esta Corte, configura una carencia actual de objeto, en lo que atañe al bienestar animal, por hecho sobreviniente. En efecto, en la actualidad a la Sala de Revisión le es imposible proferir órdenes relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura del bien inmueble donde operaba el refugio animal Coquena. De igual forma, en esta materia se ha perdido interés en el objeto original de la *litis*, en tanto ya no hay un bien inmueble que mejorar.

125. En vista de lo anterior, la Sala debe hacer dos precisiones. La primera precisión es la de que el fenómeno de la carencia actual de objeto no se configura respecto de la protección del derecho de petición del actor, razón por la cual, en esta materia, es viable proseguir con el análisis de fondo. La segunda precisión es la de que, si bien se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente respecto del bienestar animal –en lo que atañe a las pretensiones relacionadas con el mejoramiento de la estructura del refugio–, la Sala considera que es necesario adelantar un análisis de fondo, en tanto está de por medio el posible desconocimiento del precedente constitucional, el derecho a la salud de la comunidad aún está en riesgo, pues los animales no han sido totalmente vacunados y, en todo caso, es importante pronunciarse sobre una línea jurisprudencial en la cual ha habido pocas decisiones de esta Corporación. Así las cosas, la Sala formulará el problema jurídico y abordará el fondo del asunto.

Problema jurídico y esquema de resolución

126. Corresponde a la Sala de Revisión establecer:

⁶² *Ibidem*.

(i) si la respuesta dada por la SPBA al derecho de petición presentado por el personero municipal de Roldanillo fue clara, de fondo, precisa y congruente con lo solicitado, valga decir, si se vulneró o no el derecho fundamental del actor; y

(ii) si la SPBA, la Alcaldía Municipal de Roldanillo y la Gobernación del Valle del Cauca vulneraron los derechos a la salud, a la protección del medio ambiente y de los animales, y la prevención y proscripción del sufrimiento animal, tanto en casos de abandono como de maltrato, al no adelantar acciones tendientes a mejorar la infraestructura del refugio animal Coquena. Adicionalmente, debe responder si las entidades accionadas tenían alguna otra obligación relacionada con el tratamiento de los 400 animales del refugio.

127. Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala analizará lo relativo al (i) sentido y alcance del derecho de petición; al (ii) marco normativo y jurisprudencial de protección de los animales, en especial de los animales que han sido abandonados o que se encuentran en estado liminal; y a (iii) la obligación de las entidades territoriales relacionadas con la salud pública, la policía sanitaria y el control de fauna callejera. Posteriormente, con fundamento en estos elementos de juicio analizará el caso concreto.

El derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia

128. El artículo 23 de la Constitución establece que *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”* Con este derecho, se promueve un canal de diálogo entre las personas y la Administración, bajo los preceptos de un Estado Social y Democrático de Derecho.⁶³

129. El núcleo esencial de este derecho incluye (i) la posibilidad real y efectiva de formular solicitudes respetuosas frente a autoridades y, en algunos casos, particulares -como cuando estos desarrollan una actividad que compromete el interés general, la solicitud busca salvaguardar un derecho fundamental o el peticionario está en condición de subordinación frente al destinatario-⁶⁴ sin que estos se evadan de recibirlas y tramitarlas;⁶⁵ (ii) la obligación de los destinatarios de que las solicitudes sean respondidas en el menor tiempo posible y de acuerdo con los términos de ley, que, según el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, corresponden

⁶³ Sentencia T-251 de 2009.

⁶⁴ Ley 1755 de 2015, art. 32.

⁶⁵ En cuanto esto, el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, señala: *“Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas”*.

a 15 días contados desde su radicación, y a 10 días en el caso de solicitudes documentos o información;⁶⁶ (iii) la necesidad de dar al peticionario una respuesta de fondo, es decir, clara, precisa, congruente y consecuente con el trámite dentro del cual se presenta;⁶⁷ y (iv) el deber de que se notifique al solicitante sobre la respuesta, de tal forma que este la conozca.⁶⁸

130. Particularmente, cuando se determina que la respuesta debe ser clara, precisa, congruente y consecuente, quiere decir que (i) debe ser inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) debe atender directamente lo solicitado, sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) debe abarcar la materia objeto de la petición; y (iv) si la petición se radica en el contexto de un procedimiento del que conoce la autoridad y del cual el solicitante está interesado, *“no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.”*⁶⁹

131. La respuesta de fondo no necesariamente debe ser favorable a lo solicitado, salvo cuando esté involucrado el derecho de acceso a información pública. Esto, puesto que, por regla general, existe el *“deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado.”*⁷⁰

132. Además, esta Corte también ha reconocido que el ejercicio del derecho de petición permite hacer efectivos otros derechos fundamentales, por lo tanto, ha considerado que esta garantía constitucional es instrumental. De tal suerte, además de constituir una *“garantía que resulta esencial y determinante como mecanismo de participación ciudadana, dentro de una democracia que se autodefine como participativa”*,⁷¹ el derecho de participación constituye un vehículo que facilita el

⁶⁶ En el caso de solicitud de documentos, el numeral 1) del artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, establece que: *“Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.”*

⁶⁷ “La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo debe ser: *“(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.”* Corte Constitucional, Sentencia T-430 de 2017.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-430 de 2017.

⁶⁹ Sentencia T-230 de 2020 que, a su vez, cita la Sentencia T-610 de 2008.

⁷⁰ Sentencia T-230 de 2020.

⁷¹ Sentencia SU-067 de 2022.

ejercicio de otras garantías. Por lo anterior, las restricciones al derecho de petición y de información son excepcionales y deben estar previamente concebidas en la ley. Al respecto, en el Título III de la Ley 1712 de 2014 se hace referencia a los casos especiales en los cuales se puede negar el acceso a la información, por ejemplo, entre otros, al tratarse de información clasificada y reservada, o que pueda causar daños a personas naturales o jurídicas en su derecho a la intimidad, vida, salud, seguridad o secretos comerciales, industriales y profesionales.

133. En suma, las personas tienen el derecho de elevar peticiones ante entidades públicas y, bajo ciertas circunstancias, ante particulares. A su turno, estas tienen la obligación de remitir una respuesta clara, precisa, congruente y consecuente con el trámite dentro del cual se presentan, por lo general, dentro de los 15 días siguientes a la radicación de la solicitud. De este modo, se garantizará no sólo el derecho de petición, sino también aquellas otras garantías constitucionales que se buscan hacer efectivas mediante el ejercicio de este derecho.

Marco normativo y jurisprudencial de protección de los animales, en especial de los animales que han sido abandonados o que se encuentran en estado liminal⁷²

134. El artículo 79 de la Constitución enuncia el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado 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.

135. Por su parte, el artículo 8 *ibidem* consagra la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, mientras que el 95.8 *ibid.* reitera que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica ciertas responsabilidades, dentro de las que se encuentra proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

136. Adicionalmente, esta Corte ha sostenido que, de una lectura sistemática de los artículos 1, 2, 8 y 94 de la Carta Política, se desprende un deber jurídico y ético de los seres humanos frente a otras especies. La dignidad humana, como principio fundacional y eje transversal del Estado Social y Democrático de Derecho, implica la asunción de deberes hacia los animales. En otras palabras, los principios de dignidad humana y de solidaridad imponen límites éticos y jurídicos a las acciones humanas y exigen una actitud respetuosa y responsable hacia los animales, que excluya el maltrato, la crueldad y el sufrimiento injustificado.⁷³

⁷² Este acápite es reiteración parcial de las Sentencias C-374 de 2025 y T-526 de 2025.

⁷³ Sentencia C-374 de 2025, que a su vez reitera la Sentencia C-666 de 2010.

137. Por su parte, el artículo 58 de la Constitución establece que la propiedad privada está sometida a una función social y ecológica, por lo tanto, no puede concebirse como un derecho absoluto. La *“ecologización de la propiedad”* es producto de la evolución del concepto de Estado, de un parámetro puramente individual a un mandato que supera el sentido social de la misma para, en su lugar, formular como meta la preservación de las generaciones futuras, garantizando el entorno en el que podrán vivir.⁷⁴ Por ello, esta Corporación ha determinado que se pueden imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, *“con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.”*⁷⁵

138. En el plano legal, con la Ley 84 de 1989 se adoptó el Estatuto Nacional de Protección de Animales, bajo el cual los animales silvestres, bravíos o salvajes, domésticos y domesticados obtuvieron especial protección en contra del sufrimiento y del dolor, causados directa o indirectamente por el hombre.

139. Particularmente, el artículo 4 de dicha ley establece 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 lo que tenga conocimiento.

140. El artículo 5 de la referida ley, por su parte, establece que 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; (iii) suministrarle abrigo apropiado contra la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.

141. Además de prever sanciones por maltrato animal y procedimientos orientados a evitar estas conductas, esta normativa establece como deberes del propietario de animales (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 frente a la intemperie, cuando la especie de animal y las condiciones climáticas así lo requieran.

⁷⁴ Sentencia T-760 de 2007.

⁷⁵ Sentencia C-126 de 1998.

142. Asimismo, dentro de los hechos que se presumen dañinos para los animales, el artículo 6 de la ley en comento incluye, por ejemplo, “[t]oda *privación de aire, luz, alimento, movimiento, espacio suficiente, abrigo, higiene o aseo, tratándose de animal cautivo, confinado, doméstico o no, que le cause daño grave o muerte.*”

143. También, regula prácticas como el sacrificio de animales, su uso en educación o experimentación y su transporte, caza o pesca, buscando minimizar el sufrimiento y promover una relación responsable con los animales.

144. En suma, esta normativa marcó un primer reconocimiento de los animales como sujetos de protección, al erigir deberes a cargo de los propietarios, tenedores o poseedores de animales y establecer sanciones por un mal cuidado.

145. Posteriormente, la Ley 2455 de 2025 reformó estructuralmente el Estatuto de Protección de Animales, con el fin de fortalecer la lucha contra el maltrato animal, mediante acciones que garanticen la prevención, investigación y sanción de la violencia contra los animales en los procesos penales y policivos. Para lograr dicha finalidad, modificó la Ley 84 de 1989 respecto de las multas impuestas por incurrir en maltrato animal y el proceso policivo que se adelanta en estos casos; también modificó la Ley 1801 de 2016 en cuanto a la ruta de atención de animales maltratados, medidas correctivas, capacitación a los inspectores de policía, estudios forenses que sean necesarios en la investigación de delitos relacionados con maltrato animal, y el registro para la inhabilidad de personas condenadas por delitos contra los animales. Igualmente, adicionó conductas típicas y agravantes al Código Penal.

146. Particularmente, el artículo 339A del Código Penal tipifica el delito de “*muerte al animal*”, que sanciona a la persona cuando, mediante actos de maltrato, cause la muerte de un animal vertebrado. A su turno, el artículo 339C tipifica el delito de “*lesiones que menoscaben gravemente la salud o la integridad física del animal*”, el cual se presenta cuando, por cualquier medio o procedimiento, con el ánimo de maltratar, el sujeto activo causa lesiones que afectan gravemente la salud o la integridad física de un animal doméstico, amansado, silvestre vertebrado o exótico vertebrado.

147. Por su parte, el artículo 339B contempla ciertos agravantes; por ejemplo, cuando la conducta punible es cometida con sevicia, en vía o sitio público, valiéndose de inimputables, de menores edad o en presencia de aquellos; cuando se cometen actos sexuales con animales, cuando la conducta punible es difundida por cualquier medio de comunicación, cuando existan evidencias de daños permanentes, mutilaciones o lesiones que alteren de manera irreversible la salud del animal, entre otras.

148. De igual manera, la Ley 1801 de 2016 incluye un conjunto de medidas correctivas aplicables a conductas que afectan el bienestar animal o la convivencia pacífica, tales como la venta de animales en vía pública (art. 116), la participación de caninos en espectáculos violentos (art. 125), o trasladar un canino de raza peligrosa en el espacio público sin bozal (art. 124).

149. Por su parte, el artículo 655 del Código Civil define a los animales como bienes muebles. Con todo, en su parágrafo, introducido por la Ley 1774 de 2016, se reconoce su calidad de *seres sintientes*. Como lo recuerda la Sentencia C-374 de 2025, tal calidad “marca un punto relevante de inflexión dentro de un régimen tradicionalmente enfocado en regular relaciones patrimoniales, como lo evidencian otras disposiciones del Código Civil, que se refieren a los animales como inmuebles por destinación (art. 658), objetos de ocupación (art. 686), bienes susceptibles de dominio (arts. 687, 695 a 698), o generadores de frutos (art. 716), entre otras.” En otros términos, si bien los animales pueden ser objeto de relaciones jurídicas entre las personas, no son asimilables a cosas inanimadas ni pueden ser objeto de maltrato.⁷⁶

150. Finalmente, la Ley 2473 de 2025 modificó el artículo 687 del Código Civil y el 594 del Código General del Proceso, con el fin de “crear la subclase de animales domésticos de compañía y de soporte emocional y de declarar su inembargabilidad, de tal forma que no puedan ser sustraídos de sus núcleos familiares producto del decreto de medidas cautelares impuestas dentro de procesos judiciales.”

151. En suma, a partir de la Constitución Ecológica, paulatinamente, se han expedido y modificado normativas relacionadas con el trato que el ser humano le debe dispensar a los animales. Se han incluido nuevos tipos penales, se han fortalecido los procedimientos dirigidos a sancionar los actos que atentan contra el bienestar animal y, hoy en día, se considera que los animales son *seres sintientes*, por consiguiente, no son asimilables a cosas inanimadas y se protege el vínculo que generan con sus dueños.

Protección y bienestar de los animales en la jurisprudencia constitucional⁷⁷

152. En la Sentencia T-760 de 2007, esta Corporación se refirió a la Constitución Ecológica, para poner de presente que, en virtud de lo previsto en los artículos 8, 79, 80 y 95.8 de la Carta, existe la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Cada persona tiene el derecho a gozar de un ambiente sano. De este modo, el aprovechamiento de los recursos no puede engendrar de manera

⁷⁶ Sentencia C-467 de 2016.

⁷⁷ Este capítulo es reiteración parcial de la Sentencia T-526 de 2025.

alguna un perjuicio de la salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad y la integridad medio ambiental.

153. Asimismo, se advirtió que cada recurso natural exige diferentes formas de protección y, por lo tanto, el legislador es el encargado de definir cuáles son las potestades en cabeza del Estado para prevenir, controlar y mitigar los factores que produzcan daños al medio ambiente y a todos sus componentes. Específicamente sobre la fauna, se refirió que el artículo 1 de la Ley 84 de 1989 había establecido la prohibición de actos que causaran dolor y sufrimiento a los animales, como una medida para preservarla.

154. En la Sentencia C-666 de 2010, se estudió una demanda en contra del artículo 7 de la Ley 84 de 1989, que enumeraba las excepciones a la crueldad para los animales de la siguiente manera: *“el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.”* Para el demandante, la norma acusada contrariaba el artículo 7 de la Constitución, pues se desconocían las manifestaciones culturales que consideraban a los animales como sujetos dignos de protección; el artículo 58, al desconocer la función ecológica de la propiedad; el artículo 313.9, por cuanto se estaba ante un asunto que era competencia de las entidades territoriales; el artículo 12, en la medida en que establecía que *“nadie”* sería sometido a torturas ni a tratos degradantes; y los artículos 8, 79 y 95.8, pues las actividades culturales exceptuadas permitían una afectación ilegítima al ambiente y se desprotegían los recursos naturales.

155. Esta Corte recordó que el trato a los animales supera un enfoque eminentemente utilitarista, que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos, para centrarse en una visión según la cual son *“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.”*

156. 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.

157. Al aplicar esta perspectiva al análisis que se adelantaba, la Sala Plena advirtió, respecto de las manifestaciones exceptuadas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, que:

“las manifestaciones culturales no son una expresión directa de la Constitución, sino fruto de la interacción de los distintos actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específicos. De manera que no puede entenderse que en sí mismas consideradas, sean concreción de postulados constitucionales, ni que, por consiguiente, tengan blindaje alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento jurídico cuando quiera que se estime necesario limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad, decisión que se encuentra dentro del ámbito competencial del órgano legislativo o de las autoridades municipales o distritales, como se tendrá ocasión de precisar más adelante.”

158. También se indicó que el fundamento de la permisón de maltrato animal en el desarrollo de ciertas actividades radicaba en que se trataba de manifestaciones culturales con arraigo social en ciertas regiones del territorio nacional. Sin embargo, era necesario armonizar dichas manifestaciones culturales con el deber de protección animal que tenía también rango constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano.

159. Bajo este escenario, se observó que el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 no ponderaba el derecho de acceso a la cultura y el deber de protección del bienestar animal. En esa medida, de aquel contraste resultaba un déficit normativo del deber de protección animal, pues el legislador privilegiaba desproporcionadamente las manifestaciones culturales que implicaban maltrato animal.

160. En ese sentido, debía expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determinara con exactitud qué acciones que implicaban maltrato animal podían ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas. Lo anterior, teniendo en cuenta el deber de protección a los animales.

161. En la Sentencia C-439 de 2011 se analizó la constitucionalidad del artículo 87 (parcial) de la Ley 769 de 2002. La disposición consagraba una prohibición de llevar animales y objetos molestos en vehículos para pasajeros. Esta Corte declaró exequible la expresión “*ni animales*” de la disposición, bajo el entendido de que se exceptuaban de dicha prohibición los animales domésticos, siempre y cuando fueran tenidos y transportados en condiciones de salubridad, seguridad, comodidad y tranquilidad.

162. En la Sentencia C-467 de 2016 se revisó la constitucionalidad de los artículos 655.2 y 658 del Código Civil, que clasifican a los animales como bienes muebles o bienes inmuebles por destinación. Se destacó que el tratamiento legal de los animales como bienes no se oponía al mandato constitucional de su protección. Su

designación como bienes no implicaba que se permitiera privarlos de agua o comida, mantenerlos en condiciones de incomodidad, no atenderlos en situaciones de sufrimiento o dolor, o someterlos a situaciones que les generaran miedo o estrés.

163. En la Sentencia C-032 de 2019 se estudió una demanda de inconstitucionalidad dirigida en contra de la expresión “*podrá*” contenida en el artículo 10 de la Ley 1774 de 2016: “*El Ministerio de Ambiente en coordinación con las entidades competentes podrá desarrollar campañas pedagógicas para cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales.*” La Sala Plena declaró exequible tal precepto, pues la implementación del artículo 79 superior –del cual se desprende el deber de educación para la protección del medio ambiente–, mediante la habilitación aducida en la norma acusada se encontraba dentro del margen de configuración del legislador. Adicionalmente, se entendía que los servidores públicos siempre debían ejercer las facultades que se les otorgaba en armonía con las obligaciones impuestas por la Constitución que, en este caso, establecían el fomento a la educación como una herramienta en la prevención de los daños en contra de los animales como parte del medio ambiente.

164. Tal decisión tuvo como fundamento el hecho de que los cambios en la relación entre el medio ambiente, específicamente los animales, y los individuos, la cual de manera progresiva se había encaminado hacia la protección de aquellos frente a actos de maltrato. En la misma dirección, bajo la Constitución Ecológica, se había consolidado un amplio marco normativo que acentuaba las protecciones para los animales en diversos ámbitos, como el penal y el civil. Así, al asumirse los cambios de paradigma respecto de la relación entre humanos y animales, siendo estos últimos seres sintientes, su protección de conductas de maltrato dependía de medidas de información y creación de conciencia. Sin el desarrollo de tales herramientas no era posible la plena eficacia de tales presupuestos, ya que la adopción de medidas exclusivamente punitivas, como formas de disuasión, siempre debía ser la *ultima ratio* y sin la educación correspondiente su efectividad podía verse alterada.

165. En la Sentencia C-408 de 2024 se incluyó a las mascotas en el listado de bienes que no pueden embargarse. En esa providencia, la Sala Plena puso de presente que la tenencia de animales de compañía es una manifestación de la garantía de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y la intimidad; sin embargo, el ejercicio de estos derechos está limitado por los deberes de protección de los animales y de respetar los derechos de los demás.

166. Particularmente, al recoger la jurisprudencia respecto de la relación de las personas con los animales, se extrajo las siguientes reglas: “(i) *existe un deber de*

protección animal y una prohibición de maltrato innecesario de los seres sintientes, para cuya consolidación ha sido fundamental la jurisprudencia de la Corte; (ii) la protección de los animales es ‘diferencial y ponderada en atención al tipo de especie involucrada’⁷⁸; (iii) la tenencia de animales domésticos de compañía por parte de los seres humanos está protegida por el ejercicio de algunos derechos fundamentales; y (iv) la concreción de los deberes de protección de los animales es competencia del legislador.”

167. Asimismo, se señaló que la relación entre las personas y sus mascotas era un asunto de vital importancia y de relevancia constitucional. Esto, puesto que la Constitución protegía los lazos entre las personas y las mascotas, y reconocía que eran lazos de cariño y afecto. Igualmente, frente a los animales se desprendían deberes derivados del principio de dignidad humana, de las normas de la Constitución Ecológica y del hecho de que son seres sintientes. Reconocer que son seres sintientes implicaba que las personas los trataran con respeto, lo que conducía al bienestar de los animales y también al del ser humano, pues su propia dignidad florece cuando, a través del cuidado, reduce el sufrimiento y construye armonía en su entorno.

168. De otro lado, se recordó que la Ley 1774 de 2016, al catalogar a los animales como seres sintientes, trajo como consecuencia la pérdida de validez normativa de las demás disposiciones que los consideraban como cosas. En otras palabras, se indicó que aquella ley describe a los animales como seres sintientes merecedores de protección, en oposición a la noción de cosa, conforme a la cual podrían ser tratados como cualquier objeto. Por lo anterior, no incluir a los animales de compañía dentro de la lista de bienes inembargables desconocía su naturaleza y su relación con los seres humanos.

169. En la reciente Sentencia C-374 de 2025, la Sala Plena se pronunció sobre dos demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 2385 de 2024, que prohíbe las corridas, el rejoneo, las novilladas, las becerradas y las tientas, y aporta una transformación cultural a través de distintas medidas de reconversión de este sector. Los demandantes señalaron que esta ley vulneraba los derechos fundamentales a la diversidad cultural, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y a la propiedad privada.

170. La Sala Plena encontró que el legislador había expedido varias leyes que propendían por la materialización de la protección de los animales en contra del maltrato y los tratos crueles, y buscaban el alcance de su mayor bienestar, aunado a un desarrollo internacional de reconocimiento del valor intrínseco de los animales y su recategorización en el ámbito de la protección jurídica. Por su parte, la jurisprudencia constitucional, en los años recientes, había interpretado con mayor

⁷⁸ Sentencia T-142 de 2023.

profundidad el alcance de las obligaciones del Estado frente a la protección de los animales y su relacionamiento con los seres humanos.

171. Bajo este contexto, se resolvió que la transformación cultural adoptada mediante la prohibición de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas era constitucional, pues perseguía un fin constitucionalmente importante, que se sustentaba en la materialización real del mandato constitucional de protección y bienestar animal. El medio para lograrlo era efectivamente conducente, dado que la prohibición adoptada por el legislador apostaba por una transformación cultural que acababa con el maltrato animal, y las acciones que les infligían dolor y sufrimiento al toro y a otros animales durante el espectáculo. En ese sentido, otro tipo de alternativas no cumplían con el objetivo constitucional. Finalmente, la medida no era evidentemente desproporcionada, ya que se obtenían mayores beneficios en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, que pretendía lograr una armonía genuina y humanista con la naturaleza, y especialmente con los animales.

172. Esta nueva ponderación -en el ámbito de la Constitución viviente, la evolución de la jurisprudencia constitucional y el impulso dado por el legislador-, llevó a esta Corte a avanzar en la comprensión y definición del alcance del mandato constitucional de protección y bienestar animal, por virtud del cual se impone el imperativo de excluir de la sociedad todo tipo de dolor, sufrimiento o muerte de forma deliberada a otro ser sintiente, so pretexto de placer o diversión, aun cuando esa expresión pueda tener sustento histórico de carácter artístico, cultural o deportivo, y sea representativa de regiones o de ciertos colectivos que la practican y la reconocen como propia. En este escenario, y previa integración de la unidad normativa por estar intrínsecamente relacionada con las disposiciones demandadas, se constató que la norma prevista en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 2385 de 2024, que excluía de la prohibición las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos, debían seguir la misma regla de derecho prevista en la providencia.

173. En efecto, la Sala Plena encontró que, a pesar de que estas últimas actividades también se consideraban manifestaciones culturales, al igual que las actividades prohibidas por la ley, perpetuaban una cultura violenta en contra de los animales y la convivencia en sociedad. En ese orden, se consideró que la transformación cultural debía iniciar también con este tipo de eventos, pues so pretexto de generar diversión, se cometían actos de sufrimiento y dolor contra caballos, gallos y toros. Todo ello era contrario al mandato constitucional de protección y bienestar animal, que excluye el maltrato arbitrario contra los animales, así como aquel motivado en razones de esparcimiento o placer.

174. En esa medida, la Corte declaró inexecutable la expresión “*las actividades sobre los toros coleados, las corralejas y las peleas de gallos*”, contenida en el

parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 2385 de 2024, en tanto aquellas manifestaciones culturales, tal como los espectáculos taurinos, contrariaban el mandato constitucional de protección y bienestar animal.

175. Del anterior recuento jurisprudencial se extraen las siguientes reglas:

(i) En virtud de lo previsto en los artículos 8, 79, 80 y 95.8 de la Constitución, el Estado y la sociedad tienen la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Esto implica evitar actos que atenten contra la integridad y diversidad del medio ambiente y, por ende, contra la fauna.

(ii) El deber de protección animal tiene rango constitucional. Este se deriva del principio de dignidad humana, que obliga a los humanos a dispensarle a los animales un trato libre de violencias y sufrimientos innecesarios, dada su condición de seres sintientes.

(iii) Paulatinamente, esta Corte ha ampliado el rango de protección de los animales. Estos no pueden ser vistos como recursos a disposición del ser humano para su mera recreación, sino como parte de un medio ambiente que debe ser protegido.

176. De otro lado, esta Corporación se ha pronunciado sobre el deber constitucional de protección animal derivado de la *Constitución Ecológica* y sobre la obligación de proteger el medio ambiente. De igual forma, se ha referido a la conexidad que existe entre la tenencia de un animal de compañía y el ejercicio de los derechos a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad.

177. Por ejemplo, en la Sentencia T-035 de 1997 se estudió un conflicto que se suscitó entre los vecinos de una propiedad horizontal, a causa del comportamiento de los tres perros que tenía la accionante. Esta corporación señaló que existía un estrecho vínculo entre la tenencia de un animal doméstico con el ejercicio de derechos por parte de su propietario o tenedor, especialmente, los relativos al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad personal y familiar. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos conllevaba ciertos límites relacionados con la convivencia pacífica entre los copropietarios que habitan el mismo inmueble, y el deber de garantizar la vida, la promoción de la salud y el bienestar de los animales, de acuerdo con las normas contenidas en la Ley 84 de 1989. De ahí que resultara viable que la asamblea general de copropietarios pudiera exigir del propietario del animal doméstico una conducta determinada que lo protegiera y que, al mismo tiempo, asegurara la tranquilidad de los vecinos.

178. En la Sentencia T-119 de 1998 se tutelaron los derechos fundamentales al debido proceso, a la intimidad y al libre desarrollo de la personalidad del actor, a quien le habían exigido retirar de su predio rural a sus perros por el ruido que

producían. Específicamente, la Sala de Revisión indicó que no se le podía privar al actor la posibilidad de mantener animales domésticos en su propiedad, sin quebrantarle derechos fundamentales. Además, no había prueba de que los ladridos de los perros hubiesen traspasado el límite de lo tolerable y que se percibieran de manera estridente a un kilómetro de distancia. En todo caso, destacó que la construcción de las perreras en la finca del actor contribuía al logro de un equilibrio en las relaciones interpersonales.

179. En la Sentencia T-034 de 2013 se tutelaron los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad personal y familiar de una persona a la que le prohibieron usar el ascensor para llevar a su mascota. La Sala recordó que las disposiciones establecidas por las asambleas de copropietarios debían ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En el caso concreto, la medida no superaba un juicio de proporcionalidad, puesto que existían otras alternativas menos onerosas frente a los derechos comprometidos.

180. En la Sentencia T-436 de 2014 se recordó que el paso que la jurisprudencia ha dado, al superar la percepción antropocéntrica para acoger una visión cosmocéntrica, donde la relación ser humano y animal se compadece con los preceptos de la denominada Constitución Ecológica. De ello se sustrae que el ambiente sano sea considerado como un derecho fundamental de las personas, pues la realización del ser humano depende de su relación estrecha y armónica con la flora y la fauna, elementos que deben ser protegidos por el ordenamiento jurídico.

181. En la Sentencia T-095 de 2016 se analizó el caso de 25 caninos que vivían en el Parque Distrital del humedal de Capellanía, en la localidad de Fontibón. Estos animales eran alimentados y cuidados por un grupo de voluntarios que residían en un conjunto residencial. Según relataron, los animales vivían en un “*estado semi-salvaje*”, lo que había dificultado capturarlos, castrarlos y brindarles tratamiento veterinario. La parte accionante pretendió que se ordenara a la Personería Local de Fontibón, la Alcaldía Local de Fontibón, la Secretaría Distrital de Salud, el Centro de Zoonosis y la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá otorgar recursos económicos y técnicos para preservar a los caninos y mantenerlos a salvo.

182. La Sala planteó como problema jurídico si del mandato constitucional de protección al bienestar animal se desprendía la titularidad de un derecho exigible por cualquier persona, con el fin de evitar actos de maltrato animal del que serían víctimas los perros que habitaban el humedal de Capellanía, al ser recolectados por la Secretaría Distrital de Salud con el fin de resguardar el ecosistema del cual eran ajenos y garantizar la recuperación del espacio público.

183. La Sala verificó que la Secretaría Distrital de Salud había realizado dos operativos de recolección de caninos. En el mismo sentido, el Centro de Zoonosis

de aquella Secretaría manifestó que los operativos de recolección canina tenían el propósito de capturar animales en condición de abandono y que se encontraban en condiciones higiénicas sanitarias inadecuadas, lo que podría representar un riesgo para la salud pública y la salud de los animales. Adicionalmente, se estaba realizando seguimiento a una mesa de trabajo. En ese sentido, la Sala encontró que las autoridades municipales estaban realizando esfuerzos significativos para preservar el ecosistema del humedal Capellanía, al tiempo que habían encaminado sus esfuerzos a la recolección de los perros que allí vivían para proveerles tratamiento veterinario, alimentación y ponerlos en un proceso de adopción. Así las cosas, especialmente el Centro de Zoonosis y la Secretaría Distrital de Salud tenían el deber de respeto y cuidado a los perros que se encontraban en el humedal Capellanía, preservando la vida animal y evitando todo tipo de maltrato y crueldad frente a los perros, actuaciones que según constaba en el expediente, habían sido realizadas con éxito por estas entidades.

184. En la Sentencia T-146 de 2016 se estudió el caso de un mono aullador que vivía como mascota de una familia. Al ser advertida, la CAR lo capturó y lo dejó en la Fundación Bioandina. La Sala adujo que el derecho al libre desarrollo de la personalidad de la familia que lo tenía no podía desconocer la protección que el ordenamiento le otorgaba a la fauna silvestre, en el entendido de que su tenencia particular está por regla general prohibida, con excepción de las especies de los zooderadores y los cotos de caza, conforme se dispone en la ley. De este modo, la CAR no estaba incurriendo en una actuación injustificada que fuera en contra del bienestar de la familia, sino que, por el contrario, al decomisar o aprehender un animal silvestre, buscaba asegurar su protección y conservación, en respuesta al mandato superior de salvaguardar la diversidad e integridad del ambiente, una de cuyas expresiones es conservar los recursos naturales, como ocurre con la fauna que se encuentra en el territorio nacional (arts. 79 y 80 CP).

185. En la Sentencia T-142 de 2023 se revisó la acción de tutela de una persona que relató que el 27 de enero de 2022 se llevaría a cabo la fiesta de la corraleja en el Municipio de Zambrano y que, si bien no se oponía a esta actividad, se debía proteger a los animales que participaban en ella de maltrato. Aunque el recurso de amparo se declaró improcedente, la Sala de Revisión insistió en que los animales se encuentran dentro de la esfera de protección de la naturaleza y el medio ambiente. Esto, por lo tanto, implicaba que la visión que se tenía de estos no podía ser una meramente utilitarista, sino por el contrario, debían ser entendidos como otros seres vivos que interactuaban dentro del desarrollo o preservación del medio ambiente.⁷⁹

186. En la Sentencia T-391 de 2024 se consideró el caso de *Sofía*, quien, a nombre propio y en representación del menor de edad *Mateo*, presentó solicitud de tutela contra el Juzgado Promiscuo de Familia de Melgar, con el fin de obtener la

⁷⁹ A este respecto, la providencia citó la Sentencia T-608 de 2011.

protección de sus derechos fundamentales a la salud, a la unidad familiar, al libre desarrollo de la personalidad, y a la intimidad personal y familiar. En su criterio, la accionada había vulnerado estos derechos al imponer una medida cautelar respecto de unos caninos que se encontraban bajo su custodia y cuidado.

187. Pese a que se declaró la improcedencia de la acción de tutela, la Sala recordó que la jurisprudencia constitucional

*“ha destacado que dentro del ordenamiento jurídico los animales son sujetos de protección, no sólo en función de su valor o aporte ecosistémico, sino por su característica intrínseca de seres sintientes, individualmente considerados.⁸⁰ A partir de ello, también ha advertido que el mandato constitucional de prohibición del maltrato animal y los estándares de su bienestar obligan tanto al legislador y **demás autoridades, así como a los particulares** a garantizar que los animales: (i) no sean sometidos a sed, hambre y malnutrición; (ii) no sean mantenidos en condiciones de incomodidad en términos de espacios físicos, temperatura ambiental y nivel de oxigenación del aire; (iii) sean atendidos frente al dolor, a la enfermedad y a las lesiones; (iv) no sean sometidos a condiciones que les generen miedo o estrés; y (v) se les permita manifestar el comportamiento natural propio de su especie.⁸¹ Bajo ese contexto, ha reconocido también que los fundamentos, contenido y alcance de la prohibición constitucional de maltrato animal se encuentran en un proceso de constante construcción.”⁸²*

188. En la Sentencia T-526 de 2025 se estudió la acción de tutela del propietario de un canino en contra de la Comisaría Centro de Atención Integral, Sección Tercera Policial de Dosquebradas, Risaralda. La entidad había adelantado un proceso verbal abreviado en contra del actor y había dado en adopción al perro, luego de verificar que lo había sometido a actos crueles. El actor arguyó que era su forma de castigar al canino y que, a su juicio, era una manera de criarlo, mas no de maltratarlo; sin embargo, la Sala concluyó lo contrario. En aquella oportunidad, recordó que los seres sintientes son capaces de tener experiencias placenteras o no placenteras. En cuanto a los perros, algunas de las señales que pueden indicar dolor son: postura alterada, rigidez o cojera, dificultad para moverse, letargo, gemidos o aullidos, aislamiento social, reacciones al tacto, acicalamiento excesivo, irritabilidad o agresividad, cambios en la expresión facial, pérdida de apetito o patrones de sueño alterados.

189. Se indicó asimismo que el bienestar de un perro también puede verse afectado por las condiciones en las que vive. Específicamente, las malas condiciones de vivienda, duras sesiones de entrenamiento y entornos sociales incontrolables o impredecibles pueden afectar el bienestar de los perros. Factores estresantes como el ruido, la inmovilización, el entrenamiento excesivo, la

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-760 de 2007, C-666 de 2010, C-283 de 2014, T-296 de 2013, T-436 de 2014, T-095 de 2016, T-146 de 2016 y C-467 de 2016, citadas en la SU-016 de 2020.

⁸¹ Sentencia C-467 de 2016.

⁸² Sentencia SU-016 de 2020.

novedad, el transporte o las condiciones de alojamiento restringidas pueden provocar respuestas en parámetros conductuales, cardiovasculares, endocrinos, renales, gastrointestinales y hematológicos.⁸³ Esto quiere decir que mantener a los caninos bajo condiciones que generen continua fatiga o tensión ocasionará que el animal responda de manera negativa y su bienestar se perjudique.

190. Bajo este marco, y teniendo en cuenta las pruebas aportadas al proceso verbal abreviado, la Sala de Revisión concluyó que la entidad accionada no había vulnerado el derecho al debido proceso del actor. En efecto, se le había notificado sobre la realización de la audiencia con suficiente antelación; en desarrollo de esta diligencia, al actor se le puso en conocimiento de las normas infringidas y las pruebas que obraban en el expediente, se le concedió el uso de la palabra, se le dio la oportunidad de controvertir las pruebas existentes y de aportar pruebas o solicitar su decreto y práctica. En consecuencia, la Sala decidió negar el amparo.

191. Finalmente, en la Sentencia T-527 de 2025 se recordó la relación indisoluble que existe entre la inocuidad de los alimentos para animales y la salud pública. Particularmente, se expresó que un alimento para animales contaminado puede actuar como vehículo de zoonosis u otras amenazas sanitarias que finalmente afecten a las personas; por esa razón, la Organización Mundial de la Salud ha enfatizado que la inocuidad de los alimentos es una responsabilidad multisectorial que requiere el enfoque de “*una sola salud*”, integrando la salud humana, la salud animal y la ambiental.

192. Asimismo, la calidad del alimento está ligada al principio de bienestar animal. Si el alimento suministrado a animales de granja o de compañía está contaminado o adulterado, puede causarles sufrimiento, enfermedad e incluso la muerte, lo cual lesiona ese mandato constitucional de protección animal. La garantía de inocuidad y calidad de los alimentos para animales constituye, por tanto, una manifestación específica de dicho mandato y no una medida exclusivamente instrumental al servicio de la protección de las personas. En este sentido, las obligaciones de quienes producen y comercializan alimentos para animales no sólo se sustentan en la normativa sanitaria y en los regímenes de control aplicables, sino que encuentran un fundamento adicional en el deber constitucional de asegurar condiciones de bienestar.

193. En conclusión, la tenencia de animales domésticos está estrechamente ligada al ejercicio de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la dignidad humana y a la intimidad personal y familiar. En esa medida, las limitaciones a esta actividad deben ser proporcionales y dirigidas a garantizar la convivencia pacífica, la salud y el bienestar del animal. Asimismo, los propietarios tienen la obligación

⁸³ Beerda, Bonne; Schilder, Matthijs, y otros (1997). *Manifestations of chronic and acute stress in dogs*. Applied Animal Behaviour Science, p.312.

de mantener a su mascota bajo condiciones que garanticen tanto su calidad de vida como su integridad física y psicológica.

194. A su turno, el deber de protección animal implica la obligación del Estado y la sociedad de proteger la fauna -ya sea doméstica, domesticada o silvestre-, garantizar el derecho al medio ambiente y controlar las condiciones que los rodean como, por ejemplo, el alimento suministrado y las condiciones socioambientales en las que viven.

Obligaciones de los municipios relacionadas con la salud pública, la policía sanitaria y el control de fauna callejera

195. El artículo 49 de la Constitución establece que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Asimismo, le impone al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. De igual forma, el artículo 311 superior impone el deber en cabeza de los municipios de *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”* Por último, el artículo 315 siguiente enumera las atribuciones del alcalde, dentro de las cuales se encuentra conservar el orden público, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley.

196. A su turno, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 prevé los deberes de los municipios de (i) adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar los planes de intervenciones colectivas; (ii) establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación; (iii) promover la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial; (iv) tratándose de distritos y municipios de categoría especial, 1ª, 2ª y 3ª categoría, ejercer las competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales; (v) vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros; y (vi) ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías,

ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

197. Por su parte, la Ley 9 de 1979 tiene varias regulaciones relacionadas con el control de la salud pública y el saneamiento básico. Su artículo 564 indica que le corresponde al Estado dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud. Posteriormente, el artículo 592 establece que, en caso de sospecha de zoonosis, la autoridad sanitaria competente podrá ordenar capturas individuales o masivas de animales sospechosos, para someterlos a observación en sitio adecuado, para su eliminación sanitaria o para su tratamiento, lo mismo que podrá ordenar y efectuar vacunaciones de animales cuando lo estime necesario. En el mismo sentido, el artículo 593 prevé que las autoridades sanitarias competentes podrán (i) ordenar y efectuar las medidas de desinfección, desinsectación o desratización cuando lo estimen conveniente o necesario; (ii) ordenar la suspensión de trabajos y de servicios cuando impliquen peligro sanitario para los individuos y la comunidad; (iii) retener o poner en depósito objetos que constituyan riesgos sanitarios para las personas o la comunidad; y (iv) ordenar la desocupación o desalojo de establecimientos o viviendas cuando amenacen la salud de las personas.

198. El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana enumera varias normas sobre la tenencia de animales domésticos o mascotas. Particularmente, el artículo 119 señala que en todos los distritos o municipios se deberá establecer, de acuerdo con la capacidad financiera de las entidades, un lugar seguro, centro de bienestar animal, albergues municipales para fauna, hogar de paso público, u otro a donde se llevarán los animales domésticos. Si transcurridos treinta días calendario, el animal no ha sido reclamado por su propietario o tenedor, las autoridades lo declararán en estado de abandono y procederán a promover su adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título. Su parágrafo 1 permite la celebración de convenios o contratos interadministrativos para el desarrollo de tal fin; el parágrafo siguiente impone la obligación de garantizar un área donde se pueda construir el centro de bienestar animal, albergue municipal para fauna u hogar de paso público, cuyas dimensiones estarán determinadas por la cantidad de animales sin hogar establecida mediante un sondeo; de igual forma, el parágrafo 4 prevé la posibilidad de asociación entre distintas entidades territoriales para llevar a cabo estas obligaciones.

199. El artículo 120 *ibidem* establece el deber, en cabeza de las autoridades municipales, de promover la adopción o, como última medida, su entrega a cualquier título de los animales domésticos o mascotas declaradas en estado de

abandono, siempre que estos no representen peligro para la comunidad y sean esterilizados de manera previa a su entrega.

200. Las normas anteriormente citadas fueron introducidas por la Ley 2054 de 2020, que modificó el Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana con el fin de

“[a]tenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo 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.”

201. Esta normativa, además de realizar las modificaciones a la Ley 1801 de 2016 ya mencionadas, establece en su artículo 4 que mientras no se disponga de un centro de bienestar animal público, albergues municipales para fauna u hogar de paso público, el distrito o municipio deberá apoyar las labores de los refugios o fundaciones de carácter privado. Este apoyo se materializa a través de aportes directos en especie destinados al beneficio directo a los animales que se encuentren en el refugio. Adicionalmente, impone la obligación de *“realizar al menos 1 jornada trimestral de promoción de adopción y una jornada bimestral de esterilización de los gatos y perros que transcurridos treinta (30) días calendario, hayan sido declarados en condición de abandono, a efectos de su entrega en adopción.”*

202. A su vez, el segundo párrafo del artículo reza que estos lugares deberán garantizar el bienestar integral de los animales, de acuerdo con los cinco elementos de bienestar animal enunciados en el artículo 3 de la Ley 1774 de 2016⁸⁴ y realizar actividades de protección animal y de esterilización y castración de las poblaciones felina y canina.

⁸⁴ Este artículo dispone:

“ARTÍCULO 3º. Principios.

a) Protección al animal. 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;

b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurara como mínima:

1. Que no sufran hambre ni sed,

2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;

3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;

4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;

5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;

c) Solidaridad social. 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 su 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.”

203. En la Sentencia T-622 de 1995 se recordó que las autoridades, en virtud de competencias dadas como policía sanitaria y de intervención en la economía, tienen la obligación de controlar la explotación de recursos naturales para que se no cause efectos nocivos sobre los derechos de los terceros, debiendo preservar la vida de la comunidad y el medio ambiente. También, determinó que se vulnera el derecho a la intimidad personal cuando las autoridades municipales omiten dar cumplimiento a normas sanitarias que prohíben el funcionamiento de porquerizas dentro del perímetro urbano, al poner en riesgo bienes constitucionalmente protegidos como el medio ambiente, la salud y la intimidad.

204. En la Sentencia T-863A de 1999 se analizó la acción de tutela interpuesta por el actor en de su vecino, que tenía un lugar de compra y venta de caballos, por lo cual había olores nauseabundos y ruidos que perturbaban su tranquilidad y afectaban su derecho a un medio ambiente sano. En esta ocasión, la Sala negó el amparo de los derechos a la vida y salud del actor, en la medida en que no se demostró una relación causal entre los malos olores y el daño a su salud o vida personal. Sin embargo, la Sala recordó que es amparable el medio ambiente cuando la afectación de éste conlleve a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales como la salud, la vida y la intimidad.

205. En la Sentencia T-760 de 2007, citada con anterioridad, se precisó que:

“[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8º). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución.”

206. Si bien la providencia se concentró en la conservación y comportamiento hacia la fauna silvestre, también se adujo que la Constitución no desconoce la relación entre los seres humanos y su entorno natural, lo que permite el aprovechamiento de los recursos naturales, pero con una conciencia del impacto que tienen en la salubridad individual y social. Por lo tanto, debe existir una armonía entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.

207. Finalmente, en la ya citada Sentencia T-095 de 2016, al referirse al principio de protección animal y al deber de garantizar el derecho al medio ambiente, se aludió a la obligación de controlar procesos potencialmente peligrosos y adversos

para el medio ambiente. Del mismo modo, se recordó que la protección del ambiente implica incluir a los animales desde la perspectiva de la fauna, amparada en virtud del mantenimiento de la biodiversidad, el equilibrio natural de las especies y en salvaguardarlos de sufrir padecimientos sin una justificación legítima.

208. En definitiva, los municipios, en cabeza de su alcalde, tienen dentro de sus responsabilidades el saneamiento ambiental y la salud pública. Para cumplir las tareas correspondientes, los municipios deben controlar las condiciones ambientales de su territorio, vigilar los establecimientos que pueden generar riesgos a la salud de los ciudadanos y, en caso de zoonosis, capturar los animales correspondientes para su observación, tratamiento o, incluso, eliminación sanitaria, siempre como última alternativa y previa realización de un examen estricto que excluya una solución menos gravosa para el animal, de la cual siempre debe existir constancia. Sobre animales domésticos abandonados o callejeros, de otro lado, los municipios tienen el deber de establecer un hogar de paso o centro de bienestar para que sean protegidos, dados en adopción o entregados a cualquier otro título. Estas obligaciones están encaminadas a preservar el medio ambiente, la salud pública y el principio de bienestar animal cuando estos seres sintientes están involucrados.

Solución a los problemas jurídicos planteados

209. En primer lugar, en cuanto atañe al derecho de petición del actor, la Sala pone de presente que el personero municipal de Roldanillo, a partir de una visita al refugio animal Coquena, pudo constatar que, pese a que el inmueble ocupado por ella tenía una infraestructura aparentemente adecuada, el inmueble presentaba graves filtraciones de agua que ocasionaban inundaciones en el albergue. Tales condiciones, en su criterio, comprometían la salud y la integridad física de los animales allí resguardados.

210. De otra parte, también pudo establecer que la persona que había asumido el cuidado de los animales en el refugio afrontaba serias dificultades para mantenerlo funcionando, pues la alimentación diaria, los cuidados médicos y el mantenimiento básico de los animales dependían exclusivamente de ayudas esporádicas provenientes de la comunidad y de aportes ocasionales de la administración municipal. A su juicio, esta situación tornaba inviable la sostenibilidad del refugio en el mediano y largo plazo.

211. En vista de lo anterior, en ejercicio del derecho de petición, el personero solicitó a la SPBA evaluar la posibilidad de brindar apoyo institucional dirigido a: (i) mejorar y reforzar la infraestructura del hogar; (ii) asegurar el suministro constante de alimentos e insumos básicos; y (iii) fortalecer el acompañamiento institucional y comunitario a esta iniciativa.

212. La SPBA respondió que, junto con su equipo veterinario, había realizado visita al refugio, revisado el estado general de salud de los animales, brindado atención básica y levantado registro de observaciones. Asimismo, indicó que se encontraba efectuando seguimiento al caso y adjuntó actas de visita y una comunicación dirigida a la Alcaldía Municipal de Roldanillo con orientaciones generales sobre la inclusión de lineamientos de protección animal en el plan de desarrollo territorial. Estas fueron:

“Impulsar la creación de un organismo técnico responsable de la Protección y Bienestar Animal en el Municipio o iniciar a establecer funciones a una persona adscrita a la administración. Tenga en cuenta que si van a hacer reformas administrativas deben quedar en la Secretaría de Ambiente o quien haga sus veces en el Municipio.

Adopción bajo proyecto de Acuerdo la Política Pública de Protección y Bienestar Animal Departamental y la Ruta de Protección Animal con el procedimiento desarrollado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible alineada a los ejes estratégicos de la Política Pública de Protección y Bienestar Animal del Departamento del Valle del Cauca.

Integrar en el plan de desarrollo las 3 líneas estructuradas por el Artículo 31 del Plan Nacional de Desarrollo, en la creación del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA 1. Desarrollar estrategias para la educación, cultura ciudadana y convivencia para la Protección y Bienestar Animal. 2. Realizar acciones para la gestión del conocimiento para la Protección y Bienestar Animal. 3. Implementar acciones para el fortalecimiento institucional municipal para la Protección y Bienestar Animal.

Definir conforme a la Ley 2138 de 2020, Artículo 41 el proyecto para la Sustitución de Vehículos de tracción animal - VTA, para implementar el programa de adopciones.

Establecer las acciones pertinentes para la Creación de los Centros de Bienestar Animal- CBA en las Entidades Territoriales, conforme a la Ley 2054 de 2020, Artículo 1º Objeto. “Atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo 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”. Además, tener en

cuenta Ley 1454 de 2011 y los apartados relacionados con la asociatividad con las entidades territoriales.”

213. La Sala observa que la respuesta emitida por la SPBA no satisface los estándares constitucionales que rigen el derecho fundamental de petición. Conforme a la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la contestación debe ser oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado. Ello implica que la administración no puede limitarse a emitir respuestas formales o evasivas, ni a referirse tangencialmente a aspectos distintos de los planteados por el peticionario.

214. En el presente caso, la entidad se circunscribió a informar actuaciones de carácter asistencial en materia de salud animal, pero omitió pronunciarse expresamente sobre los puntos centrales de la solicitud: la viabilidad de apoyo para el mejoramiento de la infraestructura, el suministro de alimentos e insumos básicos y el fortalecimiento del acompañamiento institucional. Tampoco explicó de manera motivada si carecía de competencia para adoptar tales medidas, ni indicó de forma clara cuál era la autoridad competente para atender lo solicitado.

215. La remisión de orientaciones generales dirigidas a la Alcaldía Municipal de Roldanillo no suple la obligación constitucional de brindar una respuesta directa al peticionario. El derecho de petición no se satisface con comunicaciones indirectas o con la simple alusión a lineamientos de política pública. Cuando la entidad no es competente para resolver de fondo una solicitud, tiene el deber de remitirla a la autoridad correspondiente e informar de ello al interesado, en los términos previstos por la ley. La omisión de esta actuación configura una vulneración autónoma del derecho fundamental en mención.

216. En consecuencia, la Sala concluye que la SPBA vulneró el derecho fundamental de petición del actor, al no emitir una respuesta material, completa y congruente con los asuntos sometidos a su consideración.

217. En segundo lugar, establecido lo anterior, la Sala debe destacar que los jueces constitucionales de instancia decidieron amparar el derecho de petición del actor y, en consecuencia, ordenaron a la accionada contestarlo de fondo, de manera clara y precisa.

218. En vista de las circunstancias expuestas, la Sala encuentra que las sentencias de instancia tomaron la decisión que correspondía en derecho, razón por la cual, en lo que atañe al derecho de petición las confirmará.

219. Con todo, el actor sostiene que la SPBA no le ha contestado su derecho de petición en debida forma. Ante ello, la Sala considera que dicha situación se

enmarca en el cumplimiento de una orden judicial, que ahora se confirma, y no amerita un nuevo pronunciamiento por parte de la Sala. Por ello, si la inconformidad del actor con el cumplimiento de la orden impartida por los jueces de tutela subsiste, el mecanismo idóneo para tratar este asunto es el de su cumplimiento, lo que puede llegar a incluir, entre otras medidas idóneas, el tramitar un incidente de desacato. Empero, la Sala estima oportuno recordar a la SPBA el deber que tiene de acatar y cumplir con las órdenes impartidas por los jueces de tutela y hacerlo de manera inmediata, so pena de las sanciones que en caso de que ello no ocurra prevé el ordenamiento jurídico.

220. En tercer lugar, en lo que tiene que ver con la protección del medio ambiente y de los animales, y la prevención y proscripción del sufrimiento animal, si bien la SPBA y la Alcaldía Municipal de Roldanillo no tenían obligaciones relacionadas con el mejoramiento de las condiciones estructurales del refugio animal Coquena, sí incumplieron deberes constitucionales y legales en materia de salud pública, policía sanitaria, protección ambiental y control de fauna doméstica abandonada.

221. En el Municipio de Roldanillo existe un único hogar de protección de animales abandonados, el cual ha desbordado su capacidad material. Esta circunstancia impide garantizar condiciones adecuadas para el manejo y cuidado de los animales allí albergados.

222. De conformidad con las pruebas practicadas en sede de revisión, la Alcaldía Municipal de Roldanillo entregó concentrado y hojas de zinc para la reparación del techo del refugio. Por su parte, la SPBA realizó jornadas de desparasitación, castración de los animales machos y tratamiento de casos de dermatitis. No obstante, tales actuaciones, aunque relevantes, no satisfacen integralmente las obligaciones que la Constitución y la ley imponen a dichas entidades.

223. En efecto, la Sala observa que no se adoptaron medidas suficientes, orientadas a garantizar la salud pública y el saneamiento ambiental mediante acciones estructurales de control sanitario y promoción de la adopción o entrega responsable de los animales albergados en el refugio. La Alcaldía sostuvo haber cumplido con las competencias previstas en el artículo 4 de la Ley 2054 de 2020; sin embargo, dicha disposición establece la obligación de realizar, al menos, una jornada trimestral de promoción de adopción, cuyo cumplimiento no fue acreditado en el proceso. Además, entregar una volqueta de balasto sucio para impermeabilizar y 20 hojas de zinc, para cubrir el techo fueron, ciertamente, insuficientes para proteger el bienestar de 400 animales que se concentraban en un único refugio, bajo el cuidado de una sola persona. En otras palabras, dicha ayuda en especie no se adecuó a los mínimos que reclama la realización de la dignidad humana, el cual rige el deber de proteger a los animales del maltrato y el abandono.

224. Adicionalmente, se observa dentro del expediente que la SPBA recomendó a la Alcaldía Municipal de Roldanillo *“alinearse con los códigos del Departamento Nacional de Planeación para la construcción y dotación definida [de un centro de bienestar animal] por fases de manera anual hasta su funcionamiento.”*⁸⁵ Sin embargo, la entidad no ha adelantado acciones a este respecto. Por el contrario, alegó limitaciones presupuestales para justificar la suficiencia de las actuaciones desplegadas. Con todo, aun cuando no disponga de recursos para la construcción de

⁸⁵ Expediente T-11.471.093. Respuesta de la Subsecretaría de Protección Animal del Valle del Cauca a la acción de tutela, pág.29.

un centro público de bienestar animal, las jornadas de adopción no implican, en principio, cargas presupuestales significativas que impidan su ejecución. La omisión en la implementación de estas medidas contribuyó a que la representante legal del refugio asumiera el cuidado de aproximadamente 400 perros y gatos, superando su capacidad material para garantizar condiciones mínimas de bienestar.

225. En efecto, tal como lo constató la SPBA al visitar el refugio, tan sólo 20 de los aproximadamente 200 perros del refugio no tenían lesiones aparentes de piel. El 80% de ellos presentaba alopecia y prurito intenso, y el uso de amitraz y nesgar no era efectivo para bañarlos. Por otra parte, sólo estaban vacunados contra la rabia, por lo tanto, no estaban protegidos contra otras enfermedades inmunoprevenibles. Al realizar raspado cutáneo en 4 perros, todos ellos resultaron positivos para sarna sarcóptica, una enfermedad parasitaria inflamatoria caracterizada por la proliferación de ácaros y altamente contagiosa. Esta enfermedad es zoonótica, por consiguiente, puede contagiarse temporalmente a los humanos y causar sarpullido.⁸⁶

226. Bajo este escenario, también se observa que la Alcaldía de Roldanillo desconoció su obligación de proteger la salud e integridad física de los animales, como parte del deber de protección animal establecido en la Constitución. Esto, puesto que no garantizó que los animales estuvieran libres de enfermedades, desparasitados y totalmente vacunados.

227. En consecuencia, la Sala concluye que la Alcaldía Municipal de Roldanillo incumplió obligaciones concretas en materia de salud pública y saneamiento básico previstas en las Leyes 9 de 1979, 1801 de 2016 y 2054 de 2020. Esta omisión favoreció la consolidación de un escenario de riesgo caracterizado por la posibilidad de hacinamiento, proliferación de vectores, conductas ferales y eventuales afectaciones zoonóticas.

228. En lo que respecta a la SPBA, se encuentra acreditado que dicha entidad prestó servicios veterinarios, realizó evaluaciones clínicas, gestionó medicamentos, emitió recomendaciones técnicas y adelantó acciones de seguimiento. En su calidad de entidad encargada de liderar los ejes de prevención y atención de las violencias en contra de los animales en el ámbito departamental, la Sala estima que cumplió sus funciones en el plano estrictamente asistencial.

229. No obstante, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo del departamento -de la cual hace parte la SPBA- tiene la responsabilidad de promover y coordinar la política pública de protección animal bajo la dirección de la Gobernación del Valle del Cauca. Esta competencia comporta un deber de articulación y seguimiento

⁸⁶ Expediente T-11.471.093. Respuesta de la Subsecretaría de Protección Animal del Valle del Cauca a la acción de tutela, págs.10-23.

frente a situaciones que, por su magnitud, trascienden el ámbito exclusivamente municipal.

230. En el presente caso, la inexistencia de un centro público de bienestar animal y la concentración de aproximadamente 400 animales en un único refugio, que había superado su capacidad, constituían una problemática que requería acompañamiento y coordinación institucional. La ausencia de medidas de seguimiento y articulación departamental pone en evidencia un incumplimiento del deber de promoción de la sostenibilidad ambiental y de apoyo a la gestión municipal en materia de protección animal y salud pública.

231. En suma, la Sala concluye que la Alcaldía Municipal de Roldanillo, la SPBA y la Gobernación del Valle del Cauca desconocieron obligaciones relacionadas con la promoción y garantía del principio de protección animal, la salud pública, la policía sanitaria y el control de animales domésticos abandonados.

232. En consecuencia, esta Sala de Revisión prevendrá: (i) a la Alcaldía Municipal de Roldanillo y a la SPBA para que, en coordinación con la representante legal del refugio Coquena, adelanten acciones de atención en salud y vacunación de los animales callejeros o abandonados y, de ser necesario, su captura, en caso de que ya no se encuentren bajo su cuidado; (ii) a la Alcaldía Municipal de Roldanillo para que realice jornadas trimestrales de adopción, con el fin de propiciar progresivamente la ubicación de los animales en hogares que garanticen su bienestar; (iii) a esta misma entidad, para que adelante los procedimientos y acciones correspondientes para construir un centro de bienestar animal público que tenga espacio suficiente para albergar los animales callejeros o abandonados del municipio y (iv) a la Gobernación del Valle del Cauca para que, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo, evalúe, vigile y haga seguimiento a las acciones que deben implementar la Alcaldía Municipal de Roldanillo y la SPBA.

233. En cuarto lugar, en vista de las anteriores circunstancias, la Sala revocará la decisión del *ad quem*, que había declarado la improcedencia de la acción de tutela, y la del *a quo*, que había sostenido lo mismo, para en su lugar, declarar la carencia actual de objeto por situación sobreviniente y hacer las prevenciones señaladas en el párrafo anterior.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- DESVINCULAR del proceso a la Unidad de Restitución de Tierras, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 29 de julio de 2025 proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo, Valle del Cauca, que a su vez confirmó el fallo de primera instancia dictado por el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de ese municipio. En su lugar, **AMPARAR** el derecho de petición del señor Diego Fernando Franco Arcila y **DECLARAR** la carencia actual de objeto respecto del derecho a gozar de un ambiente sano.

Tercero. – INSTAR a la Subsecretaría de Protección y Bienestar Animal del Valle del Cauca a que se allane a cumplir la orden de dar una respuesta clara, congruente y de fondo sobre lo pedido, de acuerdo con el amparo resuelto por los jueces de instancia.

Cuarto. –ADVERTIR al personero municipal de Roldanillo, el señor Diego Fernando Franco Arcila, que, en caso que la Subsecretaría de Protección y Bienestar Animal del Valle del Cauca aún no haya contestado su petición, puede activar los mecanismos de cumplimiento y el incidente desacato, y que el mismo deberá ser tramitado ante el juez de primera instancia.

Quinto. – Por Secretaría General, **REMITIR** una copia de la presente providencia al Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Roldanillo, Valle del Cauca, para que active sus atribuciones oficiosas en materia de cumplimiento, en caso de que la Subsecretaría de Protección y Bienestar Animal del Valle del Cauca no haya dado respuesta a la petición radicada por el señor Diego Fernando Franco Arcila, conforme a los requerimientos constitucionales.

Sexto.- PREVENIR a la Alcaldía Municipal de Roldanillo y a la Subsecretaría de Protección y Bienestar Animal del Valle del Cauca que, en coordinación con la representante legal del refugio animal Coquena, y mientras no exista un centro de bienestar animal público, adelanten acciones de atención en salud y vacunación de los animales callejeros o abandonados y, de ser necesario, su captura, en caso de que ya no se encuentren bajo su cuidado. Estas acciones deberán realizarse de manera permanente, al menos, en una jornada trimestral, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 4 de la Ley 2054 de 2020.

Séptimo.- PREVENIR a la Alcaldía Municipal de Roldanillo para que realice jornadas trimestrales de adopción, con el fin de propiciar progresivamente la

ubicación de los animales callejeros o abandonados del municipio en hogares que garanticen su bienestar. Los animales dispuestos para la adopción deberán ser entregados debidamente vacunados y desparasitados. También, para que adelante los procedimientos y acciones correspondientes para construir un centro de bienestar animal público, que tenga espacio suficiente para albergar los animales callejeros o abandonados del municipio.

Octavo.- PREVENIR a la Gobernación del Valle del Cauca para que, a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo, evalúe, vigile y haga seguimiento a las acciones que deben implementar la Alcaldía Municipal de Roldanillo y la Subsecretaría de protección y Bienestar Animal del Valle del Cauca. En caso de incumplimiento, esta autoridad deberá adoptar los correctivos que correspondan, sin perjuicio del deber de contribuir, en términos de coordinación y concurrencia, con la citada alcaldía municipal, para la realización de las órdenes dispuestas en la presente sentencia.

Noveno. –PREVENIR a la Alcaldía Municipal de Roldanillo para que realice jornadas bimestrales de esterilización de los animales bajo el cuidado de la representante legal del refugio animal Coquena, que transcurridos treinta días calendario, hayan sido declarados en condición de abandono, a efectos de su entrega en adopción, conforme al artículo 4 de la Ley 2054 de 2020.

Décimo. -Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Expediente T-11.471.093
M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General