



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., nueve (9) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-34-002-2021-00243-00
Demandante: Luis Alberto Torres Sinbaqueva y otros
Demandado: Distrito Capital de Bogotá
Tema: Venta de Animales Vivos (peces ornamentales) en plazas de mercado

NULIDAD

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de simple nulidad, instauraron, en contra del Distrito Capital de Bogotá, los ciudadanos: Luis Alberto Torres Simbaqueva, Zharick Lorena Hurtado Mena, María Esperanza Villamil de Rodríguez, Álvaro Andrés Moyano León, Lucy Marisol Fuentes Simbaqueda, Liliana Mena Bermúdez, Ana Ruth Aguirre y Ginna Paola Benavides Fuentes.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“1. Se declare la nulidad de los artículos 1, 2, 3, 8 y 9 del Acuerdo 801 de 2021 del Distrito Capital, en lo que refiere a las restricciones, protocolos, instrumentos y demás normas que recaen sobre la actividad económica de comercialización de peces.

2. Se declare la nulidad de los artículos 4 y 5 del Acuerdo 801 de 2021 del Distrito Capital, mediante los cuales no se permite la comercialización ni adopción de animales en las plazas de mercado”.

2. Cargos

Los demandantes solicitaron la nulidad de los actos acusados con sustento en los cargos de nulidad que se resumen a continuación:

2.1. Falta de Competencia

Manifestaron que el artículo 333 de la Constitución Política prevé que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, por manera que, para su ejercicio, nadie podrá exigir premisos previos ni requisitos sin autorización de la Ley.

Señalaron que lo anterior significaría que solamente el Congreso de la República tendría la competencia para regular las actividades de naturaleza económica, en virtud del principio de reserva legal.

Indicaron que el mencionado principio fue desconocido con la expedición del Acuerdo 801 de 2021, pues el Concejo de Bogotá prohibió la comercialización de animales vivos en las plazas de mercado, pese a que la actividad económica de venta de peces en esas condiciones, ya tendría un desarrollo legal en la Ley 013 de 1990, los Decretos 1300 de 2003, 2253 de 1991 y 4181 de 2011, así como en la Resolución 2363 de 2020.

Afirmaron que se configuró la falta de competencia material, pues el Concejo de Bogotá carecería de facultades para regular el comercio de peces, en tanto esa facultad se encontraría en cabeza de la Autoridad Nacional de Pesca, quien tendría competencia para expedir la regulación y determinar los requisitos para el ejercicio de las actividades pesqueras y acuícolas, entre las que se encuentra la comercialización de peces vivos.

2.2. Falsa Motivación

Manifestaron que la normativa demandada se cimentó en lo preceptuado en el parágrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979 y la Resolución 2674 de 2013. Empero, estas disposiciones únicamente prohíben la presencia de animales en áreas donde se realicen las actividades previstas en el artículo 243 de la ley en mención, que se encuentran relacionadas con alimentos.

Expusieron, al respecto, que los artículos 19 del Decreto 397 de 1995 y 9 de la Resolución 276 de 2020, prevén que los mercados deben dividirse en zonas o áreas para cada actividad comercial que en ellas se desarrollen, las que deben contar con las condiciones físicas, sanitarias y ambientales correspondientes.

Afirmaron, conforme lo anterior, que la exclusión definitiva de la actividad comercial de venta de animales en la totalidad de las instalaciones de las plazas de mercado no tendría sustento, pues estas se encuentran divididas en áreas específicas, en las que se encontrarían separadas aquellas

destinadas a la manipulación de alimento y la comercialización de peces vivos.

Sostuvieron que no existiría sustento fáctico del que se desprendera que la totalidad de las áreas contenidas en una plaza de mercado se dedicaran a la comercialización de alimentos o bebidas, pues, insistieron, estas superficies se encontrarían zonificadas y separadas.

Agregaron que la norma demandada carecería de sustento técnico para demostrar que se puede generar una contaminación cruzada entre las áreas destinadas al comercio de peces vivos y la manipulación de alimentos. Y explicaron que, según conceptos técnicos del Ministerio de Salud y la Secretaría Distrital de Salud, para que tal eventualidad se presentara, debía haber un contacto directo entre dichos productos, aspecto, que sería imposible ocurriera ya que las zonas y las personas que se dedican a estas actividades se encuentran separadas.

2.2. Infracción de las normas en que debían fundarse

Aseguraron que los actos demandados desconocieron totalmente el marco jurídico y el ámbito de aplicación de las normas que regulan las plazas de mercado, como lo son los Decretos 397 de 1995, 2256 de 1991 y 4148 de 2011, así como la Ley 13 de 1997, cuyo objetivo principal versaría sobre la comercialización de productor agropecuarios y pesqueros, dentro de los que se encuentran los peces ornamentales vivos.

Afirmaron que la prohibición contenida en la norma que se demanda también afectó la prestación del servicio público que brindan las plazas de mercado, de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 1 del Decreto 397 de 1995, circunstancia que afectaría no solo a los comerciantes sino a la población general del Distrito Capital.

3. Contestación de la demanda – Distrito Capital de Bogotá

El Distrito Capital de Bogotá manifestó que la norma acusada no desconocería la competencia de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, pues no modificó las condiciones para acceder a los permisos para la comercialización de los recursos pesqueros; competencias, que, con todo, no excluyen las de los entes territoriales para ejercer funciones en materia sanitaria, policiva y de protección animal.

Explicó que el acuerdo demandado habría sido expedido sin exceder su competencia, pues los artículos 209 y 313, numerales 1 y 9, de la Constitución Política; 12, numerales 1 y 7 del Decreto 1421 de 1993; así como 5 y 6 de la Ley 489 de 1998, le permiten reglamentar las funciones necesarias para: La adecuada y oportuna prestación de los servicios a

cargos del municipio; promover la protección de los recursos naturales y el medio ambiente; así como los derechos de los animales.

Refirió que el objeto de la norma no consistía en prohibir la ejecución de una actividad económica, sino garantizar la protección, cuidado y defensa de los derechos de los animales como seres sintientes en las plazas de mercado, esto, mediante la implementación de protocolos para su comercialización; también, para garantizar la salud pública; esto, adujo, toda vez que estos lugares no son instalaciones adecuadas para esa actividad.

Añadió que el Distrito tampoco pretendió regular la actividad u operación de las plazas de mercado y su sistema de funcionamiento por zonas. Únicamente prohibió la venta de animales vivos al demostrarse que no se garantiza el bienestar de estas especies.

Sostuvo que la libertad económica de que trata el artículo 333 de la Constitución Política no es absoluta, toda vez que ésta ostenta una función social y debe armonizarse con el cumplimiento de los fines del Estado relativos a la protección del ambiente sano, la salvaguarda de la diversidad, la educación ambiental, así como la prevención y control de factores de deterioro.

3. Manifestación de la Coadyuvante, Andrea Padilla Villarraga

La señora Padilla Villarraga, como coadyuvante de la parte demandada, sostuvo que la libertad económica, de que trata el artículo 333 de la Constitución Política, no tiene un carácter absoluto y puede ser limitado para proteger la salud pública y la integridad del ambiente, por manera que debe desarrollarse dentro de los límites del bien común y el interés social.

Esbozó que lo previsto en la norma acusada ya se encontraba contenido, anteriormente en el Acuerdo 509 de 2012. Sin embargo, esta normativa debió actualizarse para responder con las necesidades para la protección en materia de bienestar animal.

Aseguró que el Distrito, con el Acuerdo demandado, no creó ningún mecanismo a otorgar una licencia, permiso o requisito para poder ejercer la actividad de venta de animales vivos, sino que, simplemente, estableció una directriz sanitaria, ambiental y de protección animal, aspectos que se encuentran dentro de sus competencias, según lo previsto en la Ley 715 de 2001, 99 de 1993 y 1801 de 2016.

Indicó que el Acuerdo no suprimió ninguna de las competencias de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, pues, no modificó las

condiciones para acceder a los permisos de comercialización de recursos pesqueros que exige esa entidad. Sin embargo, dijo, quienes ejercen esa actividad también deben concurrir y cumplir con los lineamientos de las autoridades en materia sanitaria, ambiental, policiva y de protección animal, que se encuentran en cabeza del Distrito, quien además es la entidad propietaria y administradora de las plazas de mercado.

Enunció, de otro lado, que la prohibición contenida en el artículo 265 de la Ley 9 de 1979 no admite ninguna excepción, por lo que sería de imperativo cumplimiento no permitir la presencia de animales en áreas donde se realicen actividades de producción, manipulación, elaboración, transformación, conservación, almacenamiento, transporte, expendió o consumo de alimentos. Añadió, que esta determinación también fue prevista en la Resolución 2674 de 2013, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Explicó que los recursos de origen agropecuario y pesquero, cuya comercialización se autoriza en las plazas de mercado mayorista conforme el Decreto 397 de 1995, son aquellos destinados a la producción de alimentos, tal y como lo prevé el artículo 10 de la Ley 101 de 1993. Y agregó que el Acuerdo 96 de 2003, que implementó el Sistema Distrital de Plazas de Mercado, prescribe que estas deben favorecer la prestación del servicio de suministro de alimentos.

Señaló que, aunque existen espacio separados dentro de las plazas de mercado, estas son un solo espacio encerrado donde sería imposible mantener la inocuidad de los alimentos si se permite la presencia de animales vivos; circunstancia que se observaría en el Oficio del 27 de enero de 2020, en el que la AUNAP expresó su preocupación por la posible contaminación cruzada que podría existir en las plazas de mercado por la venta de, entre otras especies, peces ornamentales.

Refirió que en materia sanitaria debe aplicarse el principio de precaución, ante el potencial riesgo de ocurrir contaminación cruzada a partir de la venta de peces ornamentales vivos.

5. Actividad procesal

El 3 de agosto de 2021, el Juzgado resolvió inadmitir la demanda para que fuera subsanada; actuación que acaeció el 19 de agosto de 2021, lo que dio lugar a que, el 5 de octubre de 2021, se admitiera la demanda.

El 19 de abril de 2022, el Distrito Capital de Bogotá contestó la demanda.

El 27 de septiembre de 2022, se anunció a las partes que dentro de asunto sería adoptada sentencia anticipada; además, se fijó el litigio y se

incorporaron como pruebas los documentos que fueron aportados con la demanda y contestación.

El 25 de octubre de 2022, el Juzgado corrió traslado a las partes, por el término común de diez (10) días, para que presentaran sus alegatos de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

El Distrito Capital de Bogotá presentó sus alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda que instauraron, en contra del Distrito de Bogotá, los señores: Luis Alberto Torres Simbaqueva, Zharick Lorena Hurtado Mena, María Esperanza Villamil de Rodríguez, Álvaro Andrés Moyano León, Lucy Marisol Fuentes Simbaqueda, Liliana Mena Bermúdez, Ana Ruth Aguirre y Ginna Paola Benavides Fuentes.

1. Sentencia

Con la finalidad de proferir sentencia dentro del presente asunto, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos; ii) norma acusada; iii) caso concreto; iv) conclusiones; y iv) condena en costas.

1. 1. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio planteada en auto del 27 de septiembre de 2022, son los siguientes:

- 1. ¿Carecería de competencia la autoridad demandada para expedir el Acuerdo N° 801 de 2021, toda vez que, en sintonía con el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia existe reserva legal para la regulación de la comercialización de animales, y sería la Autoridad Nacional de Pesca la entidad competente, en tratándose de comercio de peces?*
- 2. ¿Fueron proferidos, los artículos 4 y 5 del Acuerdo N° 801 de 2021, con falsa motivación, debido a que, los motivos de derecho que los sustentarían no serían suficientes, pues, no habría certeza que en la totalidad de las áreas de las plazas de mercado únicamente se comercialicen alimentos o bebidas, y que la comercialización de peces vivos genera algún tipo de contaminación cruzada?*

3. *¿Vulneró el Concejo de Bogotá, las normas en que debía fundarse el Acuerdo N° 801 de 2021, ya que, se habría desconocido lo consagrado en el Decreto 397 de 1995, Ley 13 de 1997 y los Decretos 2253 de 1991 y 4181 de 2011?*

1.2. Normativa acusada

Al respecto, se recuerda que los demandantes pretenden que se declare la nulidad de los artículos 1, 2, 3, 8 y 9 del Acuerdo 801 de 2021, en lo relativo a las restricciones, protocolos, instrumentos que recaen sobre la actividad económica de comercialización de peces. Lo propio respecto de los artículos 4 y 5 de esa misma disposición, en los que no se permite la venta ni adopción de animales en las plazas de mercado.

“ACUERDO 801 DE 2021

Por el cual se prohíbe la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, se regula su comercialización en otros establecimientos y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 1.- OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto prohibir la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, regular las condiciones en las que se pueden comercializar animales domésticos en establecimientos de comercio, desincentivar la comercialización y reproducción de animales domésticos de compañía, susceptibles de padecer enfermedades genéticas, congénitas, hereditarias y/o propias de su configuración racial, prohibir la comercialización de aves consideradas “ornamentales” en el Distrito Capital, y promover campañas de transformación cultural para la protección de la vida animal.

ARTÍCULO 2.- PROTOCOLOS E INSTRUMENTOS. Los establecimientos de comercio donde se comercialicen animales vivos, deberán cumplir con los protocolos e instrumentos que expidan coordinadamente las entidades de la Administración Distrital con competencias en la materia, en particular la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA.

Los protocolos e instrumentos de los que trata el presente artículo, serán aplicables tanto para los establecimientos de comercio ubicados en locales permanentes, como para las personas naturales o jurídicas que exhiban o comercialicen animales en actividades temporales, autorizadas por la entidad competente.

PARÁGRAFO 1. La Administración Distrital a través de las entidades competentes, tendrá cuatro (4) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo, para expedir los protocolos e instrumentos de los que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 2. Conforme con lo dispuesto por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, están prohibidas la venta, promoción y comercialización de animales en vía pública.

PARÁGRAFO 3. En ningún caso, las disposiciones del presente artículo se entenderán como una autorización para comercializar animales vivos en condiciones o lugares donde la actividad esté actualmente prohibida o restringida.

ARTÍCULO 4.- ANIMALES VIVOS EN PLAZAS DE MERCADO. A partir de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, no se podrán mantener, comercializar, ni dar en adopción animales vivos en ninguna de las plazas de mercado ubicadas en el Distrito Capital, en aplicación del párrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979 y de la Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud.

PARÁGRAFO. La Administración Distrital deberá prever el manejo que se les dará a los animales que se encuentren en las plazas de mercado, al momento de entrada en vigencia de la presente prohibición.

ARTÍCULO 5.- ALTERNATIVAS DE SUSTITUCIÓN ECONÓMICA. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acuerdo, la Administración Distrital formulará e implementará alternativas de sustitución económica para las personas que comercialicen animales vivos en las plazas de mercado del Distrito Capital.

PARÁGRAFO. Las alternativas de sustitución económica que formule la Administración Distrital, podrán ser acogidas por los establecimientos de comercio que legalmente comercialicen animales vivos.

[...]

ARTÍCULO 8.- SANCIONES Y MEDIDAS CORRECTIVAS. El incumplimiento de las disposiciones establecidas en las normas, protocolos e instrumentos de los que trata el presente Acuerdo, acarreará la imposición de las sanciones y/o medidas correctivas aplicables, conforme con la normatividad vigente, en particular la establecida para los comportamientos descritos en el numeral 16 del artículo 92 y en el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 1801 de 2016.

Para este fin, las entidades de la Administración Distrital con competencia en la materia, en particular las que menciona el artículo 2, coordinarán y realizarán operativos periódicos en los establecimientos a los que se refiere el presente Acuerdo.

PARÁGRAFO 1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 179 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que lo modifique o sustituya, los animales usados en la comisión de comportamientos contrarios a la convivencia serán decomisados.

PARÁGRAFO 2. Cuando se configure la comisión de una infracción en materia ambiental, la Secretaría Distrital de Ambiente, en su calidad de autoridad ambiental, aplicará las disposiciones pertinentes de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO 9.- VIGENCIA Y DEROGATORIAS. Este Acuerdo rige a partir de su publicación y deroga el Acuerdo 509 de 2012, así como todas aquellas disposiciones que le sean contrarias. Los protocolos e instrumentos que se hayan expedido con fundamento en el Acuerdo 509 de 2012, serán actualizados por las entidades competentes, conforme al presente Acuerdo.

1.3. Caso concreto

Procede el Juzgado a pronunciarse de fondo sobre el presente asunto, para lo cual es necesario solventar los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio en el orden que sigue:

1.3.1. ¿Carecería de competencia la autoridad demandada para expedir el Acuerdo N° 801 de 2021, toda vez que, en sintonía con el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia existe reserva legal para la regulación de la comercialización de animales, y es la Autoridad Nacional de Pesca la entidad competente, en tratándose de comercio de peces?

Al respecto, la parte demandante sostuvo que el Distrito Capital de Bogotá no tendría competencia para expedir los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 9 del Acuerdo 801 de 2021, toda vez que a quien correspondía regular una actividad de naturaleza económica, como es el caso de la comercialización de peces vivos, sería el Congreso de la República, en los términos del artículo 333 de la Constitución Política.

Adujo, que la comercialización de peces prevista en la norma acusada ya habría sido reglamentada en la Ley 013 de 1990, los Decretos 1300 de 2003, 2253 de 1991 y 4181 de 2011, así como en la Resolución 2363 de 2020, normas a través de las cuales se creó la Autoridad Nacional de Pesca como única facultada para regular esa actividad económica.

Enunció que la aludida Autoridad es a quien le concierne determinar los requisitos para el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola, dentro de la cual se encuentra el comercio de peces vivos ornamentales. Por este motivo, dijo, el Concejo de Bogotá carecía de competencia material para ello.

Para resolver, el Juzgado encuentra necesario traer a colación el contenido normativo del artículo 333 de la Constitución Política en cuanto prevé que “[...] la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los

límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”.

De la norma en cita, se infiere que, en Colombia, la libertad económica no es absoluta, dado que se encuentra limitada por el bien común; también, que únicamente con autorización de la ley, podrán exigirse requisitos o permisos para llevar a cabo una actividad de este tipo.

Ahora bien, al volver sobre la norma que se demanda, se evidencia que el Concejo de Bogotá mencionó que lo allí regulado habría sido adoptado en ejercicio de las atribuciones legales a él conferidas en los numerales 1 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, así como 1 y 7 del artículo 12 de la Ley 1421 de 1993.

De esa manera, al auscultar dichas normas, se advierte que la Constitución Política¹ y el Decreto 1421 de 1993², a través del cual se dictó el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, prevén que al Concejo Distrital le corresponde reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo del ente territorial, así como dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio, ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente de esa entidad territorial.

Con sustento en ellas, el Distrito Capital de Bogotá, al contestar la demanda, señaló que el Acuerdo demandado se expidió en desarrollo de tales competencias. Adicionalmente, manifestó que ello también se hizo con sujeción al principio de coordinación y colaboración armónica de que trata el artículo 209 de la Constitución Política y los artículos 5 y 6 de la Ley 489 de 1998.

¹ Artículo 313. *Corresponde a los concejos:*

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

[..]

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

² Artículo 12. *ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

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

[...]

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente”.

De este modo, la demandada aseguró que dictó la norma en cuestión a fin de garantizar la implementación de la legislación nacional que regula el ejercicio de actividades lícitas y protege los derechos de los animales.

Además, sostuvo que dicho Acuerdo no sustituyó las normas que consagran las competencias de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, pues no modificó las condiciones para acceder a los permisos de comercialización de recursos pesqueros, entre estos, la venta de peces ornamentales.

Agregó que para expedir el Acuerdo 801 de 2021, el Concejo integró el principio de rigor subsidiario de que trata el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que les permite a las entidades territoriales formular, desarrollar y ejecutar la planificación ambiental, asegurar el derecho al medio ambiente sano y el manejo del patrimonio natural de la Nación.

Así, refirió que, dadas las condiciones de maltrato y crueldad animal, así como el desconocimiento de protocolos sanitarios mínimos para el manejo de los mismos, procedió a limitar el ejercicio de la actividad comercial de venta de animales o especies vivas en plazas de mercado o vías públicas del Distrito; actuación que, adujo, obedeció también a la ausencia de regulación legal sobre protección animal.

Indicó que la libertad económica y de empresa prevista en el artículo 333 de la Constitución Política no tenía la connotación de absoluta, por lo que debía armonizarse con los fines del estado para garantizar el interés general y el bien común; aspectos que incluyen la protección al derecho fundamental a un ambiente sano, la salvaguarda de la diversidad y, en consecuencia, la implementación de acciones para evitar cualquier tipo de maltrato o abuso animal, por ser estos elementos estructurantes del medio ambiente.

Por consiguiente, una vez expuestas las tesis de los actores y del demandado, el Despacho para resolver el caso concreto encuentra esclarecedor comenzar por poner de presente que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han sostenido, de vieja data, que las plazas de mercado constituyen bienes de uso público que se encuentran destinados a la prestación de un servicio público dentro del municipio³.

³ *Sentencia T – 238 de 1993.*

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejo ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., catorce (14) de octubre de dos mil diez (2010). Rad. 50001-23-31-000-2005-00055-01(AP). En esta oportunidad se dijo:

Es incuestionable que la actividad de las plazas de mercado constituye un servicio público del orden municipal, tanto por determinación de la Ley como por reconocimiento jurisprudencial. Justamente, desde el punto de vista legal, se ha precisado que ello se desprende tanto del numeral 15 del artículo 169 del Código de Régimen Político y Municipal que hoy corresponde al numeral 10º del artículo 93 del Código de Régimen Municipal, como de los artículos 365 y siguientes de la Constitución

De esta manera, es claro que, al estar frente a la prestación de un servicio por parte de las plazas de mercado, los concejos municipales, y, por lo tanto, el Distrital, tienen la facultad legal de reglamentar el funcionamiento de las mismas para garantizar el cumplimiento adecuado y eficiente de dicho servicio.

Por consiguiente, a juicio de esta instancia, el hecho según el cual el Concejo de Bogotá, a través del acuerdo demandado, prohibiera la venta de animales vivos en las plazas de mercado, entre estos, los peces ornamentales, no desconoce lo previsto en el artículo 333 de la Constitución Política.

En efecto, ese artículo prevé que la exigencia de permisos y requisitos para ejercer una actividad económica únicamente podrá hacerse con autorización de la Ley; circunstancia acreditada en el presente asunto, en el que por mandato constitucional se otorgó a los concejos municipales la facultad de reglamentar el funcionamiento de las plazas de mercado, bajo el supuesto que a través de estos se presta un servicio público propiamente dicho.

En tales condiciones, ha de inferirse que el Concejo Distrital de Bogotá no actuó sin competencia al prohibir la venta de peces ornamentales vivos en las plazas de mercado ubicadas en el Distrito.

Adicionalmente, es preciso referir que el aludido artículo 333 también preceptúa que toda actividad económica y la iniciativa privada se encuentran limitadas por el bien común.

Entonces, en consideración a que la prohibición de que trata el artículo 4 del Acuerdo 801 de 2021, para mantener, comercializar o dar en adopción animales vivos en plazas de mercado, se fundamentó en lo previsto en el

Política de 1991. Desde el punto de vista jurisprudencial, son múltiples las providencias que lo han reconocido. Como bien se ha señalado, las plazas de mercado se han entendido como una especie de las plazas enunciadas en los artículos 674 y 1005 del Código Civil, esto es, son bienes de uso público cuando son propiedad del Estado, en especial de los Municipios. De modo que el género es la plaza y la especie es la plaza de mercado, por consiguiente, una y otra están revestidas de las características de los bienes de uso público, tales como: -Que sea del dominio o propiedad del municipio. -Que exista afectación del mismo al uso público, ya sea formal o de hecho. Además, las mismas se encuentran cobijadas por los atributos propios de dichos bienes, como son la inembargabilidad, inenajenabilidad e imprescriptibilidad, consagrados en el artículo 63 de la Constitución y en el mencionado artículo 674. Igualmente, se ha sostenido que para que una plaza de mercado pueda considerarse como bien de uso público, debe estar destinada a la realización de actividades de expendio o venta de víveres o productos de primera necesidad, según se deduce de los artículos 1º y 2º del Decreto No. 929 del 11 de mayo de 1943, y de la interpretación que ha realizado del mismo la Corte Constitucional en diferentes providencias, en especial en el proceso No. T - 238 de 1993.

parágrafo del artículo 265 de la Ley 9 de 1979⁴, se colige que esta determinación tampoco resulta en contravía de la norma constitucional en mención.

Lo anterior, puesto que parágrafo aludido prevé que no se permitirá la presencia de animales en áreas donde se realicen actividades a que se refiere el Título V de esa Ley, las cuales no son otras que las de producción, elaboración, transformación, fraccionamiento, conservación, almacenamiento, expendio, consumo de alimentos o bebidas, con el fin de evitar su contaminación.

Así, para el Juzgado es evidente que lo decidido sobre la prohibición de comercializar animales vivos en las plazas de mercado, especialmente, peces ornamentales, está dirigida a proteger el bien común de los habitantes del Distrito Capital, al precaver una posible contaminación de los alimentos a los que acceden en esos lugares.

A continuación, habiéndose determinado la competencia del Concejo Distrital para prohibir la comercialización de animales vivos en plazas de mercado, entre ellos peces ornamentales, se establecerá si esta corporación tenía la competencia para regular el comercio de estos en todo el Distrito Capital.

Para el efecto, es del caso recordar que el Acuerdo 801 de 2021 tuvo como uno de sus objetos el regular las condiciones en las que se pueden comercializar animales domésticos en establecimientos de comercio, en el sentido de indicar que estos deberán cumplir con los protocolos e instrumentos que expidan la Secretaría Distrital de salud, la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto de Protección y Bienestar Animal.

Sobre esta prerrogativa, específicamente, en cuanto a peces ornamentales, la parte demandante dijo que la única entidad que se encuentra facultada para regular la venta de estos animales sería la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, de conformidad con lo previsto en la Ley 013 de 1990, los Decretos 1300 de 2003, 2253 de 1991 y 4181 de 2011, así como en la Resolución 2363 de 2020.

Por su parte, el Distrito Capital de Bogotá aseguró que lo dispuesto en el acuerdo demandado sobre el tema tuvo como fundamento el principio de

⁴ *ARTICULO 265. En los establecimientos a que se refiere este título se prohíbe la entrada de personas desprovistas de los implementos de protección adecuados a las áreas de procesamiento, para evitar la contaminación de los alimentos o bebidas.*

PARAGRAFO. No se deberá permitir la presencia de animales en las áreas donde se realice alguna de las actividades a que se refiere este título.

coordinación y colaboración armónica prescrito en el artículo 209 de la Constitución Política y los artículos 5 y 6 de la Ley 489 de 1998, así como el de rigor subsidiario de que trata el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que les permite a las entidades territoriales formular, desarrollar y ejecutar la planificación ambiental, asegurar el derecho al medio ambiente sano y el manejo del patrimonio natural de la Nación.

Al respecto, se estima pertinente señalar que la Ley 9 de 1979, a través de la cual se dictaron algunas medidas sanitarias y cuyo objeto es la protección al medio ambiente, previó algunas disposiciones dirigidas a preservar y restaurar las condiciones necesarias en lo relacionado con la salud humana (artículo 1).

En efecto, dentro de esas normas, se encuentra el artículo 295 en el que se prevé que “[...] los establecimientos comerciales en que se expendan animales vivos deberán tener instalaciones adecuadas para mantenerlos en forma higiénica y para evitar que se afecten el bienestar o salud de los vecinos”.

A partir de estas disposiciones, se puede colegir que la preservación de la salud humana corresponde a un aspecto que la legislación ha entendido incluido o ligado a la preservación del medio ambiente, en lo relativo a, entre otros aspectos, la comercialización de animales vivos.

En este contexto, al observar la exposición de motivos del Acuerdo 318 de 2020, que fue acumulado al 319 de ese mismo año por unidad de materia, para luego convertirse en el Acuerdo aquí demandado, se evidencia que parte de su justificación se concentra en lo siguiente:

[...]

Así, el presente Proyecto de Acuerdo propone regular las condiciones de comercialización de animales vivos, sin prohibirlos, para la gran mayoría de los escenarios en los cuales se realizan este tipo de actividades económicas líticas. Dichas regulaciones tienen por objeto garantizar el bienestar de los animales – que hacen parte del patrimonio ecológico- y preservar la salud pública – de forma que se le garantice a la población el derecho fundamental a la salud-. Por otro lado, la actividad económica se limita solamente en aquellos casos autorizados por la Ley en los cuales el riesgo a la salud pública es muy alto, por ejemplo, en lugares donde se venden alimentos, como las plazas de mercado”. (Se destaca)

De lo anterior es claro que el Acuerdo 801 de 2021, demandado dentro del presente asunto, fue expedido con el fin de preservar la salud pública y, en consecuencia, garantizar el derecho fundamental a la salud de los habitantes; esto, a partir de asegurar el bienestar de los animales vivos que son objeto de comercialización en el Distrito Capital de Bogotá. Para ello,

propuso regular las condiciones en que se efectuaba dicha actividad económica.

En ese panorama, a juicio de esta instancia, como quiera que la norma acusada se expidió para proteger la salud de los habitantes del Distrito a partir de la defensa del bienestar de los animales vivos objeto de comercialización, se deduce que el Concejo de Bogotá, finalmente, no hizo otra cosa que propender por proteger el medio ambiente.

Por consiguiente, es claro que esa corporación, estaba revestida de las facultades pertinentes para regular la actividad económica mencionada, pues esa actividad se encuentra dentro de las atribuciones conferidas en el numeral 7 del artículo 12 de la Ley 1421 de 1993. Pues, su finalidad no sería otra que “[...] *Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente*”. (Se destaca)

Con todo, es necesario precisar que, en la norma acusada, el Concejo de Bogotá ni siquiera reguló directamente la venta de animales vivos en el Distrito. Pues, se recuerda que únicamente se dijo que quienes se dedicaran a esa actividad deberían cumplir con los protocolos e instrumentos que expidieran otras entidades de la Administración Distrital, como lo son: la Secretaría Distrital de salud, la Secretaría Distrital de Gobierno y el Instituto de Protección y Bienestar Animal.

De otro lado, y en gracia de discusión, se encuentra pertinente resaltar que el artículo 63 de la Ley 99 de 1993⁵ prevé cuáles son los principios aplicables por parte de las entidades territoriales para asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y protegido. Dentro de ellos estableció el de rigor subsidiario a que hizo mención la parte demandada.

⁵ *ARTÍCULO 63. PRINCIPIOS NORMATIVOS GENERALES. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.*

[...]

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

Dicho principio autoriza a que las normas expedidas por las autoridades ambientales, para regular la preservación del medio ambiente natural, aunque limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas o que exijan licencias o permisos para el ejercicio de determinada actividad, podrán hacerse más rigurosas por parte de las autoridades competentes a nivel regional, departamental, distrital o municipal.

De lo dicho se deduce entonces que en materia de medio ambiente los Distritos Especiales tienen la competencia para hacer más rigurosos los requisitos para el ejercicio de actividades relacionadas con esa materia. Es decir, actúan como autoridad reglamentaria, subsidiaria y complementaria.

En este contexto, se deduce que el Concejo de Bogotá se encontraba habilitado para hacer más rigurosos los requisitos para el ejercicio de la actividad económica de comercialización de animales vivos, entre estos, los peces ornamentales, con el fin de preservar el medio ambiente natural.

Lo anterior, en consideración a que el artículo 295 de la Ley 9 de 1979 solamente previó que los establecimientos de comercio, donde se vendan animales vivos, deben tener instalaciones adecuadas para mantenerlos de forma higiénica y así evitar que afecten la salud de los habitantes de su alrededor; se sigue que el Concejo podía regular esta actividad y exigir requisitos adicionales para su ejercicio, pues, como se vio líneas atrás, con ello busca garantizar la salud humana como parte esencial del medio ambiente.

Por este motivo, que en el Acuerdo 801 de 2021 se hubiera sometido a los establecimientos donde se comercialicen animales vivos a cumplir con protocolos e instrumentos que expidan otras entidades del Distrito (artículo 2), no resulta contrario a lo previsto en el artículo 333 de la Constitución Política.

En consecuencia, la respuesta al problema jurídico bajo estudio se concreta en que el Concejo de Bogotá no carecía de competencia para expedir el Acuerdo 801 de 2021, conforme lo previsto en el artículo 333 de la Constitución Política. Por ende, el cargo de nulidad no tiene vocación de prosperidad.

1.3.2. ¿Fueron proferidos, los artículos 4 y 5 del Acuerdo N° 801 de 2021, con falsa motivación, debido a que, los motivos de derechos que los sustentarían no serían suficientes, pues, no habría certeza que en la totalidad de las áreas de las plazas de mercado únicamente se comercialicen alimentos o bebidas, y que la comercialización de peces vivos genera algún tipo de contaminación cruzada?

La parte demandante aseguró que los actos demandados se encuentran viciados de nulidad por falsa motivación, con sustento en dos razonamientos, uno de orden jurídico y el otro de naturaleza técnica.

Por un lado, dijo que la prohibición de la venta de peces vivos ornamentales en plazas de mercado, sustentada en lo previsto en el artículo 265 de la Ley 9 de 1979, estaría en contravía de lo prescrito en los artículos 243 de esa misma normativa y 7, 9 y 19 del Decreto 397 de 1995, en los que se reconocería que en las plazas de mercado se puede comercializar productos de origen agropecuario y pesquero, así como complementarios; también, que serían establecimientos zonificados.

Explicó que, debido a la separación de áreas dentro de las plazas de mercado, la exclusión para la venta de peces ornamentales vivos, únicamente, podía predicarse de aquellas destinadas a la ejecución de actividades relacionadas con toda la cadena de comercialización de alimentos y bebidas.

Y, de otro lado, aseguró que no existiría un sustento técnico a través del cual se demostrara el riesgo de una contaminación cruzada de los alimentos en las plazas de mercado. Y dijo que, según conceptos del Ministerio de Salud y la Secretaría Distrital de salud, para que ello ocurriera debía haber un contacto directo de estos con los animales comercializados; aspecto que sería imposible, debido a la separación de áreas a que se hizo referencia.

A continuación, el Juzgado se pronunciará sobre los anteriores argumentos, comenzando por aquel de carácter jurídico, así:

En primer lugar, el Juzgado encuentra pertinente traer a colación que el artículo 243 de la Ley 9 de 1979⁶ prevé que los establecimientos industriales y comerciales que se dediquen, entre otras, a actividades relacionadas con la producción, manipulación, elaboración, transformación, fraccionamiento, almacenamiento, transporte, expendio, consumo, importación o exportación de alimentos, deben sujetarse a las normas específicas del Título V de esa normativa.

Dentro de dicho Título se halla contemplado el artículo 265, que fue objeto de estudio en el numeral anterior de esta providencia, cuyo párrafo, se recuerda, prohíbe la presencia de animales en áreas donde se realice alguna actividad relacionada con alimentos.

⁶ *ARTICULO 243. En este título se establecen las normas específicas a que deberán sujetarse: a) Los alimentos, aditivos, bebidas o materias primas correspondientes o las mismas que se produzcan, manipulen, elaboren, transformen, fraccionen, conserven, almacenen, transporten, expendan, consuman, importen o exporten; b) Los establecimientos industriales y comerciales en que se realice cualquiera de las actividades mencionadas en este artículo, y c) El personal y el transporte relacionado con ellos.*

Conforme lo anterior, el Despacho advierte que, tal y como lo expuso la parte censora, la mencionada prohibición, prevista en la Ley 9 de 1979, únicamente se predica respecto de establecimientos industriales y comerciales que se dediquen a una actividad relacionada con la producción y consumo de alimentos.

Sin embargo, ha de precisarse a la parte actora que la Resolución 267 de 2020, a través de la cual se expidió el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá, les dio a estos espacios dicha naturaleza, esto es, la de establecimientos en los que se comercializan y expenden alimentos, por manera que los mismos deben “[...] cumplir con las disposiciones sanitarias vigentes definidas en la Ley 9 de 1979 y sus actos normativos complementarios”⁷.

Por ende, es claro que, a las plazas de mercado, de forma general, les resultan aplicables las medidas sanitarias de la Ley 9 de 1979, entre estas, la prohibición a que se ha hecho referencia. Y esto tiene sentido, en la medida que son establecimientos que “[...] reúnen a comerciantes en espacio públicos contruidos a efectos de comercializar bienes y servicios **primordialmente de abastecimiento alimentario** [...]”⁸. (Se destaca)

Entonces, pese a resultar cierto que en las plazas pueden llevarse a cabo otras actividades no relacionadas directamente con alimentos, lo cierto es que la vocación principal de estas no es otra que la prestación del servicio público de suministro de alimentos.

⁷ Resolución 267 de 2020, artículo 83. Cumplimiento del Código Sanitario. Las plazas de mercado como estableciendo donde se comercializan y expenden alimentos, deben cumplir con las condiciones sanitarias vigentes definidas en al Ley 9 de 1979 y sus actos normativos complementarios.

⁸ Resolución 267 de 2020. Artículo 3. Plazas de Mercado Distritales, Definición, Función y Misión. Las plazas de mercado son actividades, de carácter permanente o itinerante, que reúnen a comerciantes en espacios públicos contruidos a efectos de comercializar bienes y servicios primordialmente de abastecimiento alimentario, para el cumplimiento de la misión y función del Sistema Distrital de Plazas de Mercado.

El Sistema de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, es el conjunto de medidas y acciones operativas, técnicas, económicas y jurídicas, que favorecen la prestación del servicio de suministro de alimentos.

La misión de las plazas de mercado distritales es implementar el Plan Maestro de Abastecimiento y seguridad Alimentaria para Bogotá - PMASAB - conforme a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CONPES 09 de 2019, y en aquellas plazas reconocidas como atractivo turístico de la ciudad coordinará con el Instituto Distrital de Turismo - IDT- su aprovechamiento turístico.

Las Plazas de Mercado Distritales funcionan como centros de distribución de alimentos en el marco del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos Saludables y Agua - SADA-, de productos y servicios complementarios, y como instrumentos para el aprovechamiento turístico, la preservación del patrimonio arquitectónico, cultural y gastronómico del Distrito Capital.

Ahora bien, en lo relacionado con la zonificación a que se hizo referencia en el concepto de violación, el Despacho considera que la forma en que puedan organizarse las plazas de mercado, en los términos de los artículos 7, 9 y 19 del Decreto 397 de 1995, no desvirtúa el hecho que la vocación principal de estas no es otra que la de prestar un servicio público de abastecimiento de alimentos y garantizar la seguridad alimentaria.

En este sentido, se deduce que, contrario a lo indicado en el escrito de demandada, lo previsto en el artículo 265 de la Ley 9 de 1979 constituye un fundamento adecuado de los actos administrativos acusados, que no se encuentra en contravía de lo prescrito en el Decreto 397 de 1995.

Así, ha de colegirse válidamente que la prohibición de venta de animales vivos, entre ellos, la de peces ornamentales, cuenta con el sustento legal adecuado, esto, independientemente que las plazas de mercado se encuentren divididas en zonas, aparentemente separadas, en las que se efectúen actividades comerciales distintas una aislada de la otra. Ya que, se reitera, su función principal está relacionada con la producción y distribución de productos alimenticios.

Por último, es necesario indicar que de la lectura de los mencionados artículos del Decreto 397 de 1995, puestos de presente por la parte demandante, no se desprende que dentro de las plazas de mercado se puedan comercializar peces vivos ornamentales.

En segundo lugar, y esclarecido lo anterior, se estudiará el argumento según el cual el Acuerdo demandado se encontraría falsamente motivado por carecer, según los acores, de un sustento técnico para acreditar que la comercialización de peces ornamentales vivos, en las plazas de mercado, podría generar una contaminación cruzada, que justificara la limitación total de esa actividad en esos lugares.

De esa manera, la parte actora señaló que la falencia técnica en cuestión tuvo lugar con fundamento en los conceptos emitidos por el Ministerio de Salud y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, en los que se dijo que la contaminación cruzada aludida solo se presenta cuando hay un contacto directo o tópico con los peces vivos.

Así, dijo que en tales documentos se explicó que esa forma de contacto únicamente lo tendrían los comerciantes dedicados a la venta de peces ornamentales, por manera que resultaría imposible que estos contaminaran las áreas otras áreas dedicadas a alimentos y bebidas.

En este contexto, el Juzgado analizará los conceptos a los que se ha hecho referencia, por constituir los documentos que cimentaron el cargo de nulidad los demandantes:

Al respecto, se observa que el Ministerio de Salud, en comunicación con Radicado 20204231695212⁹, afirmó que existiría un riesgo de transmisión de enfermedades de peces ornamentales a humanos, aun cuando se guardaran todos los protocolos de salubridad necesarios, incluso en aquellos casos en que habría una separación entre locales dedicados a la comercialización de dichos animales y aquellos dedicados a los alimentos.

De otro lado, se evidencia que Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, en el concepto E2021DRB000102¹⁰, refirió que no habría posibilidad de contaminación cruzada siempre que los peces se encontraran dentro de un acuario separado de los demás ambientes.

A partir de lo dictaminado por las autoridades en cuestión, el Despacho no extrae la misma conclusión a la que llegaron los demandantes. En efecto, aunque en el concepto emitido por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca se afirmó que no es posible la contaminación cruzada, lo cierto es que esta aseveración es diametralmente contraria con lo dicho por el Ministerio de Salud, quien afirmó que ello sí es posible.

Por consiguiente, se sigue que lo indicado por las referidas entidades no es suficiente para desvirtuar la motivación del acto administrativo demandado, como pretenden los actores, pues resulta contradictorio y deja un manto de duda sobre la verdadera posibilidad de un riesgo de contaminación cruzada derivado de la comercialización de peces ornamentales vivos.

⁹ Respuesta solicitud concepto zoonosis en peces ornamentales. Radicado Minsalud 20204231695212.

En su respuesta, sobre la contaminación de alimentos, el Ministerio contestó que en efecto “[...] existe riesgo de contaminación de alimentos con patógenos zoonóticos que afecten a los peces ornamentales, sin embargo, si como es el caso señalado por ustedes, existe separación de acuerdo con la normatividad establecida para este tipo de establecimientos, se aplican los protocolos sanitarios, así como la idoneidad y capacitación del personal que labore en estos establecimientos la posibilidad de transmisión de esta u otro tipo de zoonosis o patógeno hacia el ser humano es reducida”. (Se destaca)

Agregó, el Ministerio que efectivamente “[...] existe la posibilidad documentada de transmisión de enfermedades zoonóticas de peces ornamentales al hombre, si bien la literatura reporta que puede haber un subregistro o dificultad de diagnóstico que haría parecer menor los datos reales”. (Se destaca)

¹⁰ Respuesta a la Solicitud concepto peces ornamentales, radicado AUNAP No. E2021DRB000102 del 28 de junio de 2021. En esa oportunidad se dijo:

“[...] si en un mismo espacio, el local de comercialización de peces ornamentales, cuenta con la separación física anteriormente mencionada y además los peces se encuentran dentro de un acuario, que los separa de los demás ambientes, no existe la posibilidad de una contaminación cruzada en ninguno de los ambientes en los cuales se ubican los animales”.

Ante tal inconsistencia, considera el Despacho que debe darse aplicación al principio de precaución, que fue consagrado en el numeral 6 del artículo primero de la Ley 99 de 1993 como uno de los fundamentos de la política ambiental de Colombia.

Así, según este concepto, “[...] cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente”.

Este principio, además, ha sido motivo de desarrollo por parte de la Corte Constitucional al señalar que “[...] en aquellos casos en los que existan dudas sobre el peligro de una determinada actividad o sustancia en relación con el ambiente o la salud humana, se deben adoptar todas las medidas que resulten necesarias para evitar que ocurran daños graves e irreversibles”¹¹.

Así, al interpretar adecuadamente los conceptos en los que la parte actora fundamentó su razonamiento, se deduce que, ante la contradicción y, por ende, la duda sobre la contaminación cruzada que pueda causar la actividad de comercialización de peces ornamentales vivos en plazas de mercado, lo razonable es limitar esa actividad, dado que la protección a la salud humana hace parte del medio ambiente, tal y como se dedujo en la solución dada al primer problema jurídico.

Adicionalmente, el Juzgado pone de presente que los aludidos conceptos fueron expedidos para responder algunas preguntas relacionadas con los riesgos de contaminación por la venta de peces vivos ornamentales cuando son mantenidos en peceras o acuarios fuera del contacto humano y se encuentran separados físicamente de los alimentos¹². Empero, en ningún caso se hizo siquiera alusión a estos eventos frente a plazas de mercado, cuya vocación principal es de naturaleza alimentaria. De esa manera,

¹¹ Corte Constitucional, Cartilla “Derecho al Ambiente Sano”. Este principio es abordado en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, las sentencias T-080 de 2015, T-733 de 2017, entre otras

¹² Al respecto, en la respuesta con radicado 202021301893851 se evidencia lo siguiente:

[...]

Esta Dirección recibió su solicitud para el concepto técnico respecto a dos inquietudes. Con respecto a su pregunta ‘Aclaración respecto a la existencia de estudios en los cuales se verifique si los peces ornamentales mantenidos en peceras o acuarios, transmiten enfermedades zoonóticas, cuando no están en contacto con humanos’ [...]

[...]

En cuanto a su solicitud de ‘... aclaración respecto a la siguiente inquietud: si hay peces de categoría ornamental mantenidos en peceras o acuarios y estos a su vez se encuentran en un local separado de los locales de alimentos ¿representan un riesgo de contaminación para los alimentos? [...]’.

dichos dictámenes tampoco pueden considerarse como un referente técnico específico y definitivo para desatar el objeto de la Litis.

De este modo, como hasta este punto se coligió que el Concejo de Bogotá ostenta competencia para limitar la actividad comercial de venta de animales vivos en plazas de mercado; también, que los conceptos traídos por la parte demandante no demuestran la inocuidad de esa actividad frente a las actividades alimentarias que se desarrollan dichos lugares, se sigue que deben cumplir con todas las normas sanitarias. Y, por tanto, los argumentos hasta aquí estudiados no se encuentran probados.

Por tanto, el problema jurídico en cuestión tiene la siguiente respuesta: No se acreditó que los artículos 4 y 5 del Acuerdo 801 de 2021 fueran expedidos con falsa motivación. Por consiguiente, el cargo de nulidad se niega.

1.3.3. ¿Vulneró el Concejo de Bogotá, las normas en que debía fundarse el Acuerdo N° 801 de 2021, ya que, se habría desconocido lo consagrado en el Decreto 397 de 1995, Ley 13 de 1997 y los Decretos 2253 de 1991 y 4181 de 2011?

En lo concerniente, los demandantes adujeron que el Acuerdo 801 de 2021 se encontraría viciado de nulidad al haber sido expedido con violación de las normas en que debían fundarse, por falta de aplicación de lo previsto en la Ley 013 de 1997, así como los Decreto 397 de 1995, 2253 de 1991 y 4148 de 2011.

Manifestaron que la norma acusada habría desconocido el marco jurídico en el que operan las plazas de mercado. Específicamente, dijeron que no se tuvo en cuenta que el objeto principal de estos escenarios es la comercialización de productos de origen agropecuario y pesquero, como es el caso de los peces ornamentales.

Señalaron, para terminar, que, al modificar esa actividad económica, se afectaría el orden jurídico, económica y a la población de la ciudad, como destinataria del servicio público que prestan las plazas de mercado.

Sobre este argumento, el Juzgado encuentra necesario comenzar por advertir que la parte actora no desarrollo suficientemente el presente cargo de nulidad. En efecto, únicamente se encargó de indicar que se desconocieron algunas normas en general, pero no se preció cuáles artículos serían los desconocidos y la manera en que tal desconocimiento viciaría de nulidad el acto administrativo demandado.

Con todo, el Despacho considera esclarecedor poner de presente que la Ley 013 de 1990 tiene como objeto regular el manejo integral y la

explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento y sostenimiento

De igual forma, que el Decreto 2253 de 1991, que reglamentó el sector pesquero¹³, previó que quienes comercializaran ejemplares vivos de especies pesqueras requerían un permiso de comercialización otorgado por el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura¹⁴.

Por su parte, el Decreto 4181 de 2011 prescribe que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca tiene como una de sus competencias regular el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional. Así mismo, establece los requisitos para otorgar los permisos y autorizaciones para el ejercicio de la actividad pesquera y acuícolas¹⁵.

Finalmente, que el artículo 1 del Decreto 397 de 1995 efectivamente preceptúa que, en los mercados mayoristas, que se asimilan a las plazas de mercado, según el artículo 19¹⁶ de esa misma disposición normativa, son instalaciones dirigidas a efectuar actividades comerciales de compra y venta al por mayor de productos de origen agropecuario y pesquero, para abastecer a la población¹⁷.

Pese al conjunto de normas traídas a colación, el Juzgado no evidencia la forma en que el Acuerdo 801 de 2021 las desconociera, pues, este acto administrativo el Concejo de Bogotá, decidió limitar la venta de peces vivos en las plazas de mercado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales advertidas en precedencia.

Sin embargo, en dicho acuerdo no se reguló nada relacionado con el permiso de comercialización que debe otorgar el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura para vender ejemplares vivos de especies pesqueras en general, pues dicha actividad sigue siendo legal y permitida por fuera de las plazas de mercado, previo cumplimiento de los protocolos pertinentes.

Además, aunque resulte cierto que en el mencionado decreto se previó que en los mercados mayoristas se pueden comercializar productos de origen

¹³ Artículo 1.

¹⁴ Artículo 42, 85 al 87 del Decreto 2253 de 1991.

¹⁵ Artículos 5, 11, 13, y 15.

¹⁶ Artículo 19. *Los mercados mayoristas, para efectos del presente Decreto, se asimilan a las plazas de mercado, centros de acopio y centros de distribución integral, y en consecuencia, les son aplicables las normas de que trata el numeral 3° del artículo 2° de la Ley 60 de 1993, sobre vigilancia y control por parte de los municipios.*

¹⁷ Artículo 1°. *Se considera Mercado Mayorista aquella instalación o conjunto de instalaciones construidas y adecuadas para realizar actividades comerciales de compra venta al por mayor de productos de origen agropecuario y pesquero, con el objeto de abastecer suficientemente a la población y facilitar el proceso de modernización de la comercialización, mediante el mejoramiento de las técnicas de manejo de los productos y de las prácticas de mercadeo.*

pesquero, no se puede entender que estos conformen exclusivamente peces ornamentales vivos, como lo estiman los demandantes.

Lo anterior, toda vez que estos pueden ser cualquier parte de los recursos hidrobiológicos susceptibles de ser extraídos sin que se afecte su capacidad de renovación con fines de consumo, procesamiento, estudio u obtención de cualquier otro beneficio¹⁸.

En este orden de ideas, se deduce que el Acuerdo 801 de 2021 no transgredió las normas en que debía fundarse, en la medida que este eliminó por completo la comercialización de peces vivos ornamentales en las plazas de mercado de conformidad con las competencias dadas al Concejo Distrital para regular aquellos aspectos relacionados con el medio ambiente y la salud humana.

Por el contrario, la normativa traída a colación en el cargo de nulidad, reglamentó de manera general la actividad pesquera y de acuicultura, así como los permisos necesarios para su comercialización; aspectos que siguen incólumes, pues, la actividad prohibida en el acuerdo demandado sigue siendo permitida fuera de las plazas de mercado con el cumplimiento de los protocolos de salubridad pertinentes.

En suma, se sigue que la respuesta al último problema jurídico también resulta negativa, esto es, que no se encontró acreditado que el Concejo de Bogotá hubiera soslayado las normas en que debía fundarse el Acuerdo 801 de 2021. Por consiguiente, el cargo de nulidad ha de negarse.

1.4. Conclusiones

Corolario de lo expuesto, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña el Acuerdo 801 de 2021, proferido por el Concejo Distrital de Bogotá, el Juzgado negará las pretensiones de la demanda.

1.5. Condena en costas

No habrá condena en costas, habida cuenta que el proceso en referencia fue instaurado en ejercicio de la acción simple de nulidad. De ahí que en aplicación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse la demanda de la referencia de un asunto de interés público, no habrá lugar a aquella.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

¹⁸ Artículo 7 Ley 13 de 1990.

FALLA

PRIMERO. Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Álvarez García

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b187b937aa24f8c67ce01461e092e87a6c579f9e062e6cd5f3983af0adc0537f**

Documento generado en 09/06/2023 05:44:18 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>