

**Hacia la Formalización del Oficio de Paseador de Perros en Bogotá: Análisis de Políticas  
Públicas**

Natalia Daza Arias

Facultad de Pregrado, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Monografía

Profesora Lida Teresa Monsalve Castellanos

2025

## **Agradecimientos**

A mis hijas, Sara y Valeria, mi mayor fuente de inspiración y el motor que me impulsa cada día. Gracias por llenar mi vida de amor, por sus abrazos que sanan el cansancio y por sus palabras inocentes que, sin saberlo, me han dado fuerza cuando más lo necesitaba. Ustedes me han visto estudiar, trasechar, llorar y volver a empezar, y aunque aún son pequeñas, han sido grandes maestras para mí. Cada paso que doy lo hago pensando en ustedes, en el ejemplo que quiero dejarles, en el futuro que sueño construir a su lado. Todo este esfuerzo tiene sentido porque es por y para ustedes.

A mis padres, Sandra y Sergio, cuyo apoyo incondicional ha sido el pilar sobre el que he construido mi vida y mi carrera. Gracias por creer en mí y estar siempre a mi lado.

A mi abuela Lucila, por su amor y ayuda incondicional, por ser ese refugio de sabiduría y ternura que siempre me ha acompañado.

A mis hermanas, Laura, Valentina e Isabella, y a mi tía Catherine, por su invaluable apoyo en el cuidado de mis hijas, permitiéndome cumplir con mis responsabilidades académicas. Sin su ayuda, este logro no habría sido posible.

A mis amigos Isabel, María Isabel y Michael, por su compañía, su aliento y por ser una parte fundamental de mi día a día en esta etapa. Su amistad ha sido un faro en este camino.

A Mateo, mi compañero en este tramo del camino, gracias por tu apoyo, por creer en mí y por estar presente con cariño y comprensión. Tu compañía ha sido valiosa y reconfortante en esta etapa tan importante para mí.

A todos ustedes, mi gratitud infinita. Este logro es también suyo.

## Resumen

Este estudio examinó la regulación de políticas públicas del oficio de paseadores de perros en Bogotá, identificando las causas de la informalidad de esta actividad económica, así como sus implicaciones para el bienestar de los perros, los derechos de los trabajadores y el espacio público.

Al aplicar un enfoque metodológico combinado (119 encuestas a paseadores de perros, dueños de mascotas, funcionarios públicos y ciudadanos, asociado con un análisis documental del mecanismo regulador existente), los resultados mostraron que el 58,8% desconoce las normas vigentes (Ley 1774 de 2016, Acuerdo 628 de 2015) y el 73,1% de ellos cree que no son suficientes para asegurar condiciones laborales. A partir de allí, era evidente que había trabajadores en una posición estructuralmente precaria: el 44,9% de los paseadores experimentan inseguridad económica, el 72,7% no posee certificación y el 64,5% de los dueños evalúan el servicio como regular o malo. Los resultados enfatizan tres limitaciones clave: descuido regulatorio hacia la profesión, débil supervisión interinstitucional y lucha por los espacios públicos.

Las propuestas de los actores involucrados incluyen certificación obligatoria (apoyada por el 54,6%) y capacitación en bienestar animal, así como el establecimiento de zonas de paseo dedicadas exclusivamente a esta ocupación. Los hallazgos resaltan la importancia de políticas diferenciales que asocian la progresividad en la formalización laboral con estándares de calidad y diseño urbano participativo, a través de foros de discusiones tripartitas.

**Palabras clave:** Paseadores de perros, informalidad laboral, bienestar animal, regulación urbana, políticas públicas.

## Contenido

Introducción .....	9
Objetivos .....	11
Objetivo General .....	11
Objetivos Específicos.....	11
Marco Teórico .....	12
Marco de Antecedentes .....	12
Marco Conceptual .....	15
Marco Legal .....	17
Normativas sobre Bienestar Animal.....	17
Regulación del Espacio Público.....	20
Marco Laboral y de Formalización .....	21
Metodología .....	22
Resultados .....	23
Datos demográficos (Contexto del encuestado).....	23
1. ¿Cuál es su rol principal en relación con el servicio de paseo de perros? .....	23
2. (Si es paseador) ¿Cuántos años lleva ejerciendo esta actividad?.....	24
Conocimiento y percepción de las normativas.....	25
3. ¿Conoce alguna política pública o normativa en Bogotá que regule específicamente el trabajo de paseadores de perros? .....	25

4. Según su experiencia, ¿cree que las normativas actuales (como la Ley 1774, Código de Policía) son suficientes para garantizar: .....	25
5. (Para paseadores) ¿Ha recibido capacitación o certificación en manejo animal o normas de espacio público? .....	26
Impacto y desafíos de las políticas.....	27
6. ¿Qué limitaciones ha observado en la implementación de estas normativas? (Marque todas las que apliquen).....	27
7. (Para dueños de mascotas) ¿Cómo evalúa la calidad del servicio de paseo de perros en Bogotá? .....	27
8. (Para paseadores) ¿Qué dificultades enfrenta por la falta de regulación específica? .....	28
Propuestas de mejora.....	29
9. ¿Qué medidas considera prioritarias para regular mejor esta actividad?.....	29
Conclusiones .....	30
Conclusiones Encuesta.....	30
Conclusiones Generales .....	35
Recomendaciones.....	37
Referencias .....	40
Anexos .....	43

### Lista de Tablas

<b>Tabla 1.</b> <i>¿Cuál es su rol principal en relación con el servicio de paseo de perros?</i> .....	23
<b>Tabla 2.</b> (Si es paseador) <i>¿Cuántos años lleva ejerciendo esta actividad?</i> .....	24
<b>Tabla 3.</b> <i>¿Conoce alguna política pública o normativa en Bogotá que regule específicamente el trabajo de paseadores de perros?</i> .....	25
<b>Tabla 4.</b> Según su experiencia, <i>¿cree que las normativas actuales (como la Ley 1774, Código de Policía) son suficientes?</i> .....	25
<b>Tabla 5.</b> (Para paseadores) <i>¿Ha recibido capacitación o certificación en manejo animal o normas de espacio público?</i> .....	26
<b>Tabla 6.</b> <i>¿Qué limitaciones ha observado en la implementación de estas normativas? (Marque todas las que apliquen)</i> .....	27
<b>Tabla 7.</b> (Para dueños de mascotas) <i>¿Cómo evalúa la calidad del servicio de paseo de perros en Bogotá?</i> .....	27
<b>Tabla 8.</b> (Para paseadores) <i>¿Qué dificultades enfrenta por la falta de regulación específica?</i> .....	28
<b>Tabla 9.</b> <i>¿Qué medidas considera prioritarias para regular mejor esta actividad?</i> .....	29
<b>Tabla 10.</b> Actores involucrados y sus roles. ....	34

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> ¿Cuál es su rol principal en relación con el servicio de paseo de perros? .....	24
<b>Figura 2.</b> (Si es paseador) ¿Cuántos años lleva ejerciendo esta actividad? .....	24
<b>Figura 3.</b> ¿Conoce alguna política pública o normativa en Bogotá que regule específicamente el trabajo de paseadores de perros?.....	25
<b>Figura 4.</b> Según su experiencia, ¿cree que las normativas actuales (como la Ley 1774, Código de Policía) son suficientes?.....	26
<b>Figura 5.</b> (Para paseadores) ¿Ha recibido capacitación o certificación en manejo animal o normas de espacio público?.....	26
<b>Figura 6.</b> ¿Qué limitaciones ha observado en la implementación de estas normativas? (Marque todas las que apliquen).....	27
<b>Figura 7.</b> (Para dueños de mascotas) ¿Cómo evalúa la calidad del servicio de paseo de perros en Bogotá? .....	28
<b>Figura 8.</b> (Para paseadores) ¿Qué dificultades enfrenta por la falta de regulación específica?...	28
<b>Figura 9.</b> ¿Qué medidas considera prioritarias para regular mejor esta actividad? .....	29

## Lista de Anexos

<b>Anexo A.</b> Resultados de las encuestas aplicadas a los diferentes actores involucrados en el problema en Bogotá .....	43
--	----

## Introducción

El mercado laboral de paseadores de perros en Bogotá ha tenido un fuerte aumento en el número de practicantes debido a las altas demandas de la sociedad urbana, que son más conscientes sobre el bienestar animal, el cuidado de mascotas y tienen más conocimiento sobre los perros en general. Esto es resultado de una llamativa transición hacia la situación del cuidado de los perros. Sin embargo, es una actividad económica que ocurre principalmente de manera informal, sin reconocimiento laboral, sin claridad de estándares de calidad ni regulaciones específicas para proteger tanto a los trabajadores como a los animales bajo su cuidado. Esta paradoja, un servicio demandado que sigue ocurriendo en la periferia de los sistemas formales.

La informalidad que caracteriza a este sector no es aleatoria, sino más bien consecuencia de varias causas como vacíos legales, deficiente articulación institucional y la falta de mecanismos de inclusión laboral para este tipo de actividades. Aunque hay disposiciones como las establecidas en la Ley 1774 de 2016 que reconoce a los animales como “seres sintientes” y el Código de Policía que regula aspectos básicos de convivencia, no existe una legislación específica que refleje la vida de los paseadores de perros que ejercen esta actividad como medio de subsistencia. Esta omisión ha producido tres puntos ciegos legales donde se interceptan cuestiones de inseguridad laboral, riesgos para el bienestar animal y tensiones en el espacio público, y en los que se ven atrapados paseadores, dueños de mascotas y ciudadanos de manera general.

El objetivo de este estudio es examinar las políticas dirigidas a regular el paseo de perros, explorando qué podría explicar la situación actual en la que prevalece la informalidad a pesar de que hay una necesidad evidente de organizar la actividad. A través de una metodología híbrida que mezcla una encuesta de actores y rastros documentales, indagamos en tres dimensiones principales las cuales son: el conocimiento y las percepciones están entrelazados con las regulaciones

existentes, las condiciones laborales de los paseadores al ejercer la actividad, y cómo los involucrados proponen mejoras. Los hallazgos son de gran valor al diseñar políticas públicas que pueden hacer que este oficio informal sea más regulado, respetuoso y sostenible en la forma en que se lleva a cabo, lo que puede resultar en un beneficio mutuo para el trabajo, los animales y el derecho a la ciudad.

En este contexto, la administración pública adquiere un papel fundamental en la propuesta investigativa, no solo como actor clave en la formulación de políticas públicas, sino como garante de derechos colectivos e individuales. Desde la administración pública territorial, se pretende analizar la capacidad institucional para así responder a nuevos fenómenos emergentes del entorno urbano, para así adaptar la normatividad a nuevas formas de trabajo. Esta investigación nos lleva a la necesidad de que en la administración pública se fortalezca la capacidad de gobernanza frente a las transformaciones sociales y económicas que van redefiniendo las dinámicas laborales en la ciudad. En este marco, se formula la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las barreras que explican por qué la actividad de paseadores de perros no se formaliza, cuáles son las implicaciones de esto para todas las partes involucradas, y cómo podría intervenir la administración pública en su reconocimiento y formalización?

## Objetivos

### Objetivo General

Analizar los esfuerzos de regulación de la actividad de los paseadores de perros en Bogotá, identificando los avances, desafíos y limitaciones de las políticas públicas existentes, desde la perspectiva de los actores involucrados.

### Objetivos Específicos

- Analizar el conocimiento y percepción de las normativas vigentes (Ley 1774 de 2016, Código de Policía, Acuerdo 628 de 2015) entre paseadores y dueños de mascotas, para determinar su efectividad en la protección del bienestar animal y la convivencia ciudadana.
- Identificar los principales desafíos prácticos y vacíos regulatorios que enfrentan los paseadores de perros en su labor cotidiana, incluyendo conflictos con autoridades, inseguridad laboral y falta de estándares de calidad.
- Explorar propuestas de mejora desde los actores clave para diseñar una política pública integral que equilibre derechos laborales, bienestar animal y el derecho a la ciudad.

## Marco Teórico

### Marco de Antecedentes

La regulación de los paseadores de perros en Bogotá ha sido abordada en trabajos de investigación desde diferentes perspectivas, examinando las consecuencias económicas y sociales, y el espectro de la regulación. López Ruiz y Escobar Uribe (2023) realizaron un análisis profundo de la industria de servicios para mascotas en Colombia, revelando que el paseo de perros es un negocio en continua expansión; sin embargo, existe principalmente de manera informal. Los servicios revisados fueron 77 y alrededor del 92% operan sin ningún registro formal y esta brecha deja la protección laboral desordenada y la calidad del servicio cuestionable. Esta investigación es altamente pertinente ya que destaca cómo la falta de regulación no solo impacta a los trabajadores, sino que también niega salvaguardas al bienestar animal y la confianza del consumidor en el servicio ofrecido.

En cuanto a la dimensión comunitaria del problema, Mahecha y Castillo (2024) desarrollaron un estudio sobre iniciativas de manejo responsable de mascotas en el barrio La Esmeralda, ubicado en la localidad Teusaquillo en Bogotá. Los investigadores describieron una situación en la que la falta de directrices claras para los paseadores de perros profesionales ha creado conflictos recurrentes en espacios públicos alrededor de excrementos de perros, ruido y competencia entre grupos de usuarios por parques y espacios verdes. Su trabajo introduce un novedoso marco de gestión del hábitat que involucra a paseadores de perros, propietarios de perros y al gobierno local, que sirve para mapear a los paseadores en el patrón de corresponsabilidad con el objetivo de ilustrar que existen soluciones cooperativas, pero aún requieren regulaciones más empoderadas.

Desde una perspectiva de política pública, el estudio de Triana Fernández y Cruz Cortés (2022) proporciona un análisis detallado de la aplicación de la Ley 1774 de 2016 en Bogotá. Como se mencionó, los autores han determinado que, aunque esta ley es un gran avance ya que considera a los animales como seres sintientes, tiene sus limitaciones al no considerar servicios profesionales (como el paseo de perros), las cuales incluyen la falta de procedimientos operativos bien definidos, la ausencia de capacitación acreditada de trabajadores y la falta de coordinación entre las diferentes autoridades distritales a cargo de la vigilancia. Su descubrimiento tiene una utilidad particular para comprender por qué las buenas intenciones legislativas a menudo no logran convertirse en beneficios para la industria.

Gómez y Ramírez (2021) han analizado la dimensión laboral del problema en un estudio de investigación cuantitativa en profundidad que involucra una muestra de 350 peatones en Bogotá. Lo que encontraron es preocupante: el 85% de estos trabajadores no tienen contrato escrito, el 92% no tienen seguridad social y el 78% ganan menos de la mitad del salario mínimo legal. El estudio muestra cómo esta precariedad laboral se ve exacerbada por la falta de reconocimiento legal de la actividad, del acceso a programas de protección social, o de oportunidades de formalización disponibles para otras actividades económicas, hechos que son consistentes con las conclusiones extraídas por la Organización Internacional del Trabajo (2019) sobre la vulnerabilidad específica de los oficios emergentes en economías urbanas dinámicas.

Rodríguez y Pérez (2020) examinaron la dimensión espacial del conflicto en su estudio sobre el uso de parques públicos en Bogotá, basados en observación etnográfica y entrevistas en profundidad, los autores muestran cómo la falta de espacios específicamente destinados al paseo grupal de perros produce conflictos recurrentes entre los usuarios de espacios públicos. Su investigación observa patrones significativos de conflicto, en particular, en las áreas más

densamente pobladas, donde competir por un espacio limitado tiende a resultar en tensiones entre paseadores, propietarios de mascotas, niños, ancianos y otros grupos de usuarios. El estudio sugiere una serie de alternativas creativas de diseño urbano que pueden aplicarse antes de que esté disponible una legislación integral.

A nivel internacional, el estudio comparativo realizado por Smith et al. (2019), proporciona algunas lecciones importantes comparando los modelos regulatorios de ciudades en lugares como Nueva York, Buenos Aires y Berlín. Según el estudio, los modelos más efectivos presentan tres elementos comunes: licencias requeridas para paseadores, seguros de responsabilidad civil y programas de certificación de bienestar animal. Un caso claro es su estudio de Nueva York, que experimentó una caída del 40% en las quejas sobre perros y un gran impulso en los ingresos promedio de los paseadores de perros profesionales, una vez que se estableció esta relación triangular. Esta evidencia también sugiere que Bogotá probablemente se beneficiaría al introducir algunos de estos modelos de mejores prácticas en el contexto local.

Las estadísticas oficiales más recientes sobre la tenencia responsable y servicios para mascotas en Bogotá se han obtenido del informe de la Secretaría Distrital de Ambiente (2023) que muestra grandes brechas en la demanda y calidad del cuidado profesional de mascotas. El informe revela que, aunque el 68% de los dueños de perros en los estratos socioeconómicos 3 a 6 están dispuestos a pagar más por servicios certificados, solo el 12% de los paseadores ha recibido entrenamiento en bienestar animal. Esta discrepancia en el nivel de servicio esperado y el servicio realmente recibido es una de las razones por las que el número de proveedores y el nivel de confianza de muchos consumidores siguen siendo bajos. Hacia el final, el informe ofrece una serie de sugerencias para llenar esta brecha, por ejemplo, el establecimiento de una lista distrital de paseadores y la implementación de planes de capacitación apoyados por agencias ambientales.

El análisis de estos antecedentes permite identificar tres cuestiones fundamentales que requieren cuanto antes una respuesta: la precariedad laboral de los paseadores, limitando sus derechos y sus posibilidades de desarrollo profesional; la fragmentación de las regulaciones, entre las cuales diversas legislaciones generales (Ley 1774, Código de Policía) no contemplan las especificidades de la actividad, y la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la definición e implementación de soluciones. La idea acerca de que existe la necesidad de enfoques innovadores tanto para regular adecuadamente los oficios emergentes en la ciudad como para garantizar los derechos laborales en el contexto de la ciudad es ciertamente correcta y debería guiar cualquier propuesta de política pública en esta área en la ciudad (Organización Internacional del Trabajo 2019).

### **Marco Conceptual**

El trabajo informal, tal como lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020), son aquellas actividades económicas realizadas fuera del marco regulatorio y del sistema de protección social. En el caso de Colombia, esto es particularmente relevante, dado que el 58% de los trabajadores urbanos son informales, según el DANE. Los paseadores de perros son el ejemplo prototípico de esto (Gómez y López, 2021): no tienen un contrato formal de empleo, seguridad social ni mecanismos generales de protección a los trabajadores, y los perros (yendo y viniendo entre estos dos escenarios) viven en condiciones de alta precariedad. Esto se exagera, de acuerdo con De Soto (2000) en la denominada “trampa de la informalidad” en la que la falta de una identidad legal excluye el acceso al crédito, a la formación y a los mercados formales que reproducen condiciones vulnerables.

La propuesta de Singer (1975) sobre la preocupación moral por los animales, plasmada en el concepto del bienestar animal, ha recorrido un largo camino y ha avanzado de tal manera que

hoy se contempla desde un ámbito ético. La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE, 2019) interpreta el bienestar como el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones bajo las cuales vive y muere, y se mide a través de los 5 principios o libertades de bienestar animal. Estos principios adquieren relevancia legal en Colombia bajo la Ley 1774 de 2016 que reconoce a los animales como seres sintientes. Pero entre el reconocimiento abstracto de los derechos y su realización en los animales, involucrando actividades económicas, hay un enorme vacío. La paradoja del paseador de perros vista en los paseadores de perros que tienen responsabilidad hacia sus perros pero no son entrenados y manejados de manera uniforme, se ofrece como un ejemplo.

Adicionalmente, el derecho a la ciudad fue articulado por primera vez por Lefebvre (1968) y luego modificado por Harvey (2008) para sugerir que todos los ciudadanos de la ciudad deberían disfrutar de los mismos beneficios de la ciudad. Borja (2013) traduce este marco al análisis de los conflictos que rodean el espacio público, enfatizando cómo las actividades económicas informales producen tensiones entre el derecho al trabajo y el derecho al disfrute colectivo del entorno urbano. En Bogotá, esta tensión se desarrolla a través de los constantes conflictos de la vida entre peatones, dueños de perros y otros usuarios de parques y aceras, donde la ausencia de una norma concreta hace conflictivas eternas las coexistencias de convivencia y el recorte de la coexistencia armoniosa.

Siguiendo a Dye (2017), las políticas públicas se entienden como el conjunto de acciones o inacciones deliberadas por parte del gobierno para resolver problemas colectivos. Para este estudio, adoptamos el enfoque enfatizando su carácter procesal: desde la identificación del problema hasta la evaluación, destacando la articulación entre actores públicos, privados y sociales. En el contexto bogotano, la administración pública enfrenta el reto de diseñar políticas para economías informales emergentes, como el paseo de perros, donde persisten vacíos

regulatorios. El marco de Howlett (2019) sobre diseño de políticas adaptativas resulta clave, pues propone mecanismos flexibles que combinen regulación con incentivos a la formalización, especialmente relevante para oficios no tradicionales.

Por último, Góngora (2020) considera que el término gobernanza urbana corresponde a los modos de toma de decisiones colectivas que participan desde agentes estatales y no estatales en la administración de la vida urbana. Este método es especialmente útil al considerar los intentos de regular la actividad del paseo de perros, como es el caso mostrado por Triana y Cruz (2022) que la ausencia de una participación real de los paseadores de perros en la planificación de políticas públicas ha determinado la ineficacia de la regulación existente como tal. La teoría de la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003) también ayuda a explicar las dificultades de coordinación entre las regulaciones nacionales (por ejemplo, el Código de Policía), regulaciones a nivel distrital (por ejemplo, el Acuerdo 628 de 2015) y las locales (reglas para el uso de parques), que están duplicadas y dejan vacíos sin regulaciones.

## **Marco Legal**

### ***Normativas sobre Bienestar Animal***

Colombia ha logrado importantes avances en términos de legislación sobre la protección de los animales en los últimos 20 años. La Ley 746 de 2002 (Congreso de Colombia, 2002) fue el primer intento regulatorio para controlar la tenencia responsable de animales, especialmente de perros de razas que se consideran potencialmente peligrosas. Esta ley impone medidas estrictas que incluyen la inscripción del perro en un registro municipal, el uso de bozal y correa en lugares públicos, y la adquisición de un seguro de responsabilidad civil (artículo 3). Esta legislación es de particular importancia para los paseadores de perros, para quienes la ley establece que no pueden

pasear ciertas razas de perros a menos que cumplan con estas condiciones, lo que efectivamente dificulta la entrada al mercado laboral.

Otro pilar fundamental es la Ley 1774 de 2016 (Congreso de Colombia, 2016), que, por primera vez, consideró legalmente a los animales como “seres sintientes” en la ley colombiana. Su Artículo 3 establece la obligación de velar por el bienestar de los animales al cuidado, aplicable a los tenedores y paseadores. No obstante, como lo indican Ramírez y López (2016), esta ley no incluye estrategias específicas de implementación para servicios como el paseo de perros, con cobertura incompleta en aspectos relevantes como el entrenamiento obligatorio o los requisitos de cuidado.

Por su parte, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE, 2019) también ha formulado normas internacionales sobre bienestar animal, y estas deberían informar toda la legislación local. Su Código Sanitario para los Animales Terrestres incluye las “Cinco Libertades”, que describen ideales para el bienestar animal, incluyendo libertad de hambre, incomodidad, dolor, miedo y angustia, y la capacidad de expresar un comportamiento normal. Aunque no son obligatorias, estas normas ofrecen un marco técnico útil para evaluar las condiciones laborales de los paseadores.

A nivel distrital, el Acuerdo 628 de 2015 (Concejo de Bogotá, 2015) constituye el principal esfuerzo regulatorio para la actividad de paseo canino. Este instrumento jurídico encomendó a la Secretaría Distrital de Ambiente el desarrollo de un protocolo específico que establece tres componentes fundamentales: condiciones higiénicas mínimas durante el desarrollo de la actividad, manejo responsable de excretas caninas, y capacitación certificada en primeros auxilios veterinarios. No obstante, según datos oficiales de la Secretaría Distrital de Ambiente (2023), tras siete años de vigencia solo se ha logrado certificar al 14,7% de los paseadores, evidenciando serias

limitaciones en su implementación. Entre los factores que explican este bajo cumplimiento destacan la insuficiente capacidad de fiscalización, los costos elevados de capacitación para los paseadores, y la falta de incentivos concretos para la formalización.

Finalmente, en el contexto del bienestar animal, tecnologías como el microchip subcutáneo (regulado en Colombia por el ICA mediante la Resolución 257 de 2022) se han establecido como herramienta para identificar mascotas y garantizar su tenencia responsable. Este dispositivo, implantado bajo la piel del animal, almacena datos del propietario y facilita su localización en casos de pérdida o abandono. Si bien su uso es obligatorio para perros de razas consideradas potencialmente peligrosas (Ley 746 de 2002), su aplicación en el oficio de paseadores de perros podría estandarizarse como parte de los requisitos de certificación, asegurando el rastreo de los animales bajo cuidado profesional y reforzando la responsabilidad de los paseadores frente a incidentes.

### ***Rol de la Policía Ambiental y el IDPYBA en la regulación***

La Policía Ambiental de Bogotá, adscrita a la Secretaría de Ambiente, es la entidad encargada de vigilar el cumplimiento de las normativas de bienestar animal y espacio público (Decreto 555 de 2021). Entre sus funciones destacan:

- Fiscalizar el maltrato animal, incluyendo prácticas negligentes durante el paseo canino (Ley 1774 de 2016, Art. 5).
- Imponer sanciones por incumplimiento del Código de Policía (por ejemplo, no recogida de excretas o manejo inadecuado de perros peligrosos).

Por su parte, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) lidera estrategias de formación y sensibilización. Su *Programa de Paseadores Responsables* (Acuerdo 628 de 2015) establece protocolos para el manejo higiénico y seguro de mascotas, aunque su

implementación ha sido limitada (solo el 15% de paseadores certificados en 2023, según encuesta). La falta de articulación entre ambas entidades explica, en parte, las brechas reportadas en fiscalización y capacitación (Tabla 6).

### ***Regulación del Espacio Público***

La actividad de paseo de perros se desarrolla predominantemente en espacios públicos, lo que la sujeta a múltiples normativas urbanísticas y de convivencia. El Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016) contiene disposiciones específicas en su Título X sobre tenencia animal, destacando:

- *Artículo 124:* Obliga a recoger excretas caninas, con multas de hasta 4 SMLV por incumplimiento.
- *Artículo 126:* Establece sanciones para quienes paseen perros potencialmente peligrosos sin bozal o correa.
- *Artículo 128:* Prohíbe el abandono de animales en espacio público.

Sin embargo, como analiza Góngora (2020), estas normas fueron diseñadas para dueños particulares, no para trabajadores profesionales, generando ambigüedades en su aplicación a paseadores. Un vacío crítico es la indefinición sobre responsabilidad civil cuando un perro bajo cuidado profesional causa daños a personas, bienes u otros animales. Esta omisión expone a paseadores y dueños a conflictos legales, pues el Código Civil (Art. 2346) no distingue entre custodia temporal (profesional) y permanente (dueño).

Por otro lado, el Decreto 552 de 2018 (Alcaldía de Bogotá, 2018) regula actividades económicas en espacio público, exigiendo permisos para cualquier servicio remunerado. En teoría, esto incluiría a los paseadores, pero en la práctica menos del 5% cuenta con estos permisos debido a costos y complejidad burocrática. Esta situación genera un escenario de vulnerabilidad jurídica

donde los paseadores enfrentan sanciones discrecionales por parte de la Policía Metropolitana, sin mecanismos claros de defensa o proporcionalidad en las medidas. Para terminar, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2022 – 2035 (Alcaldía de Bogotá, 2022) introduce avances conceptuales al reconocer la necesidad de “zonas de esparcimiento canino” (Art. 145), pero omite cualquier mención a la regulación de paseadores profesionales, perpetuando su invisibilidad en la planeación urbana.

### ***Marco Laboral y de Formalización***

El perfil ocupacional de los cuidadores de perros en Bogotá se presenta como un caso paradigmático de informalidad estructural en el mercado laboral colombiano. Según el Artículo 22 del Decreto 2663 de 1950, que es el Código Sustantivo del Trabajo, los requisitos esenciales de una relación laboral son que los empleados estén sujetos a la autoridad del empleador, reciban un salario y presten servicios directamente al empleador; condiciones que rara vez se cumplen en esta ocupación. Se trata de un trabajo exigente, que en la mayoría de los casos, se realiza bajo acuerdos verbales entre paseadores de perros y sus propietarios (contrato de prestación de servicios). Esta relación informal normalmente no se basa con un contrato escrito que garantice a los prestadores del servicio un salario, horario de trabajo, prestaciones sociales, y el acceso al sistema de seguridad social (Congreso de Colombia, 1950). La precariedad de esta situación se ve agravada por la naturaleza ocasional del trabajo, donde los ingresos dependen de factores estacionales o episódicos, resultando en una inseguridad económica extrema, y cuyo vínculo jurídico ante la ausencia de regulación sobre la materia conlleva a una desatención latente por parte del legislador.

La Ley 1429 de 2010 (Ley para la formalización y generación de empleo) considera la formalidad para los trabajadores por cuenta propia en su capítulo III, compuesto de beneficios fiscales y facilitación de trámites; sin embargo, esta regulación ha sido casi ineficaz para

profesiones no tradicionales como el paseo de perros debido a la falta de regulación y campañas de difusión adecuadas (Congreso de Colombia, 2010). Por otro lado, el decreto único reglamentario del sector laboral, el Decreto 1072 de 2015, establece en su libro 2, parte 2, título 4, las normas sobre salud y seguridad en el trabajo que deberían proteger, a los paseadores de perros, en cierta medida, de riesgos laborales asociados con mordeduras, accidentes de tránsito o condiciones climáticas extremas.

La falta de articulación y de legalidad laboral hace que tales estipulaciones sean inaplicables y los trabajadores queden desprotegidos en caso de accidentes o enfermedades ocupacionales. Una encuesta de 2022 de la Universidad Nacional encontró que en el año anterior, el 68% de los paseadores de perros encuestados sufrió al menos una lesión grave, y solo el 2% tenía seguro de riesgo laboral. Esta realidad se contrapone al contenido del Convenio 155 de la OIT relativo a las normas de seguridad y salud de los trabajadores, que Colombia ratificó mediante la Ley 55 de 1983, según la cual el gobierno debería garantizar condiciones de trabajo seguras y saludables para todos los trabajadores, sin importar la legalidad de su relación.

### **Metodología**

En esta investigación se adopta un enfoque cuantitativo con diseño no experimental de tipo descriptivo y correlacional, orientado a analizar los esfuerzos de regulación del oficio de paseadores de perros en Bogotá. El estudio se basa en la aplicación de una encuesta estructurada como principal instrumento de recolección de datos, complementada con el análisis documental de normativas vigentes. La metodología sigue los lineamientos de Hernández–Sampieri y Mendoza (2018) para investigaciones sociales aplicadas, garantizando validez de contenido mediante la revisión por expertos en políticas públicas y bienestar animal.

El diseño muestral corresponde a un muestreo no probabilístico por cuotas, estratificado según tres actores clave: paseadores de perros, dueños de mascotas que contratan el servicio y funcionarios públicos vinculados a la regulación del espacio público. Para todos los actores, la encuesta se aplicó a través de Google Forms. El instrumento de investigación consiste en un cuestionario de 10 ítems (ver Anexo A). La encuesta incluye preguntas cerradas (escala Likert) y abiertas, organizadas en cuatro dimensiones: 1) datos demográficos, 2) conocimiento y percepción de las normativas, 3) impacto y desafíos de las políticas, y 4) propuestas de mejora. Se aplicaron controles de sesgo mediante rotación de ítems y formulación neutral, siguiendo los protocolos de Dillman et al. (2014) para encuestas sociales.

El análisis de resultados integrará tres niveles: 1) descriptivo (perfiles sociolaborales), 2) analítico (relaciones entre variables clave), y 3) propositivo (recomendaciones de política basadas en evidencia). Esta estructura responde al modelo de evaluación de políticas públicas de Bardach (2012), permitiendo identificar brechas regulatorias y oportunidades de intervención. Los hallazgos se presentarán mediante tablas comparativas y modelos logísticos que expliquen las percepciones diferenciales entre actores.

## Resultados

### Datos demográficos (Contexto del encuestado)

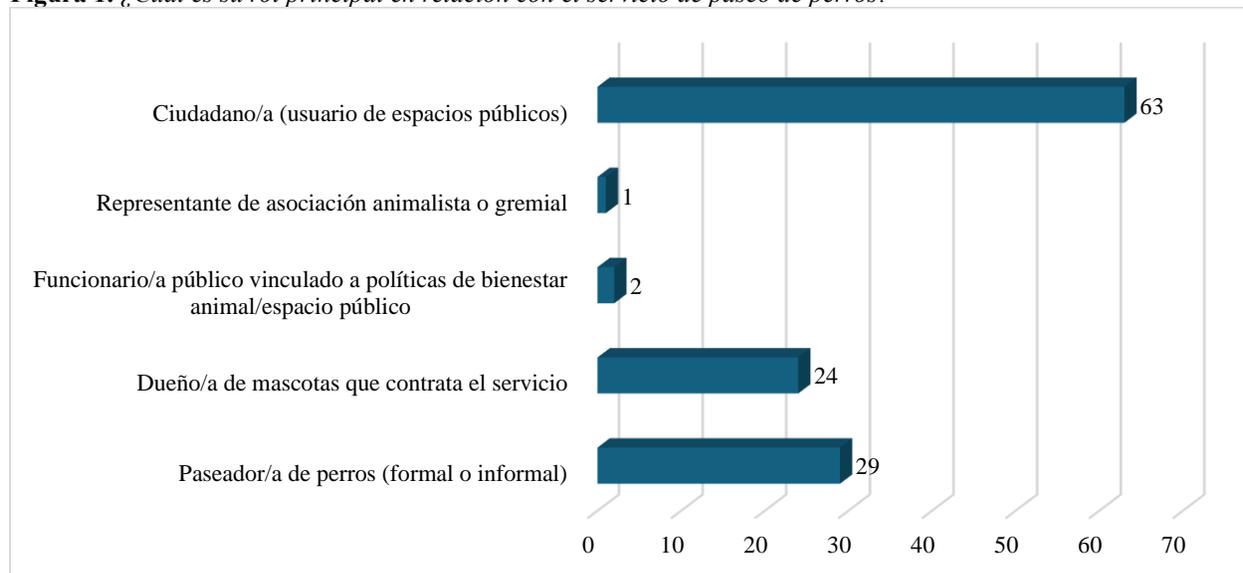
#### 1. ¿Cuál es su rol principal en relación con el servicio de paseo de perros?

**Tabla 1.** ¿Cuál es su rol principal en relación con el servicio de paseo de perros?

Rol	Conteo	%
Paseador/a de perros (formal o informal)	29	24,37%
Dueño/a de mascotas que contrata el servicio	24	20,17%
Funcionario/a público vinculado a políticas de bienestar animal/espacio público	2	1,68%
Representante de asociación animalista o gremial	1	0,84%
Ciudadano/a (usuario de espacios públicos)	63	52,94%
<b>Total</b>	119	

*Fuente:* Elaboración propia, 2025.

**Figura 1.** ¿Cuál es su rol principal en relación con el servicio de paseo de perros?



*Fuente:* Elaboración propia, 2025.

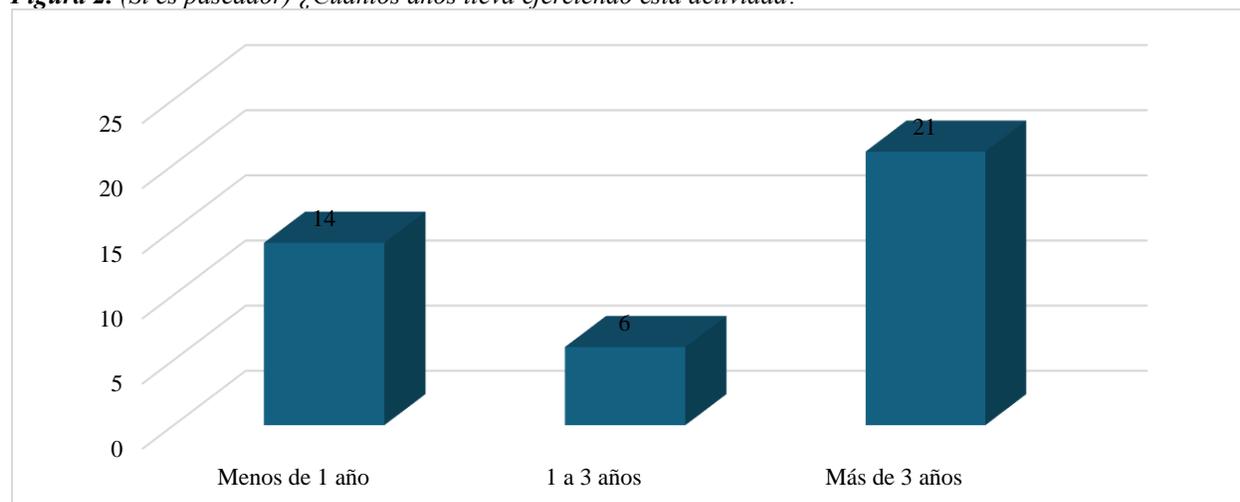
## 2. (Si es paseador) ¿Cuántos años lleva ejerciendo esta actividad?

**Tabla 2.** (Si es paseador) ¿Cuántos años lleva ejerciendo esta actividad?

Tiempo (años)	Conteo	%
Menos de 1 año	14	34,15%
1 a 3 años	6	14,63%
Más de 3 años	21	51,22%
<b>Total</b>	41	

*Fuente:* Elaboración propia, 2025.

**Figura 2.** (Si es paseador) ¿Cuántos años lleva ejerciendo esta actividad?



*Fuente:* Elaboración propia, 2025.

## Conocimiento y percepción de las normativas

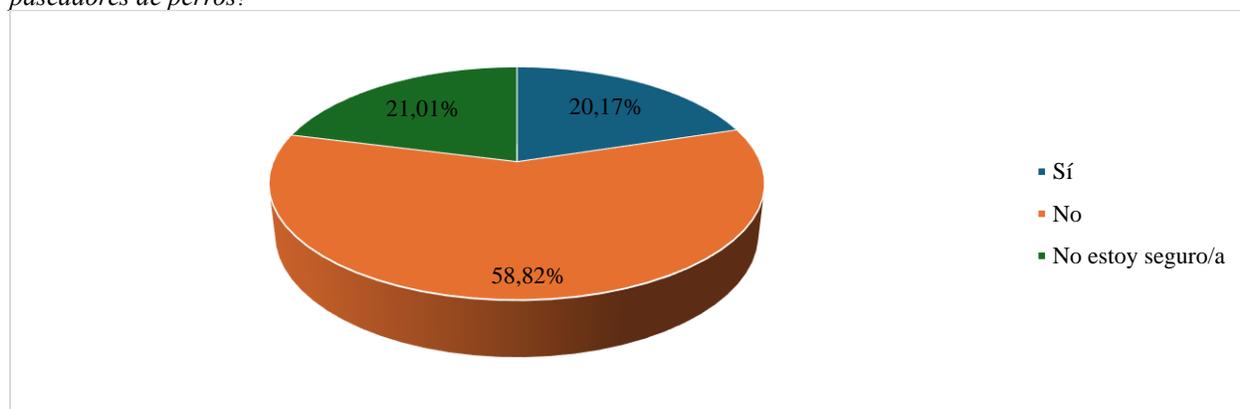
### 3. ¿Conoce alguna política pública o normativa en Bogotá que regule específicamente el trabajo de paseadores de perros?

**Tabla 3.** ¿Conoce alguna política pública o normativa en Bogotá que regule específicamente el trabajo de paseadores de perros?

Conocimiento	Conteo	%
Sí	24	20,17%
No	70	58,82%
No estoy seguro/a	25	21,01%
<b>Total</b>	<b>119</b>	

Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Figura 3.** ¿Conoce alguna política pública o normativa en Bogotá que regule específicamente el trabajo de paseadores de perros?



Fuente: Elaboración propia, 2025.

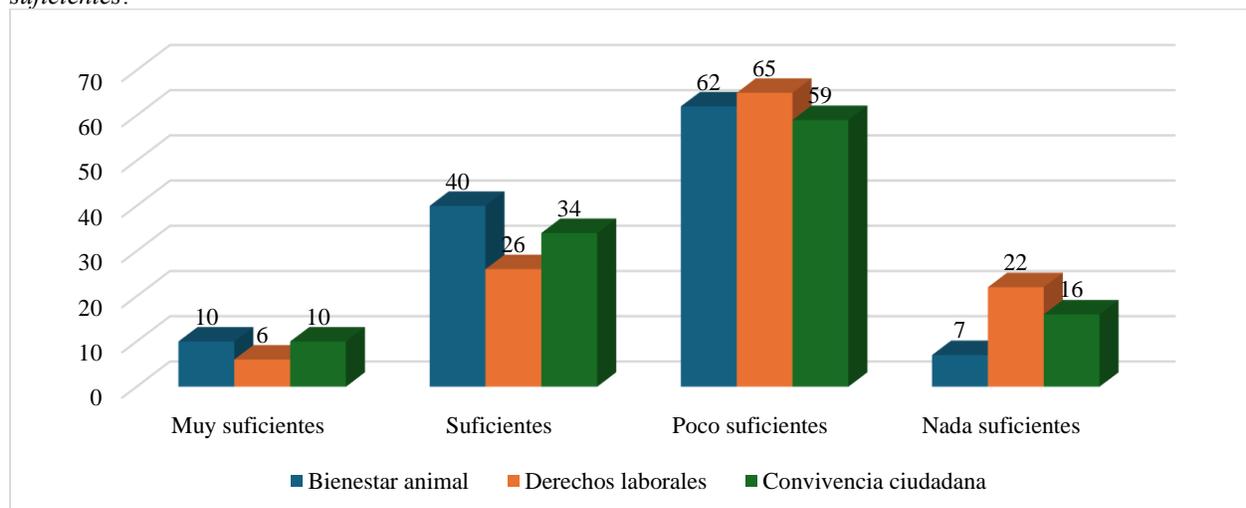
### 4. Según su experiencia, ¿cree que las normativas actuales (como la Ley 1774, Código de Policía) son suficientes para garantizar:

**Tabla 4.** Según su experiencia, ¿cree que las normativas actuales (como la Ley 1774, Código de Policía) son suficientes?

	Bienestar animal	Derechos laborales	Convivencia ciudadana
<b>Muy suficientes</b>	10	6	10
<b>Suficientes</b>	40	26	34
<b>Poco suficientes</b>	62	65	59
<b>Nada suficientes</b>	7	22	16

Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Figura 4.** Según su experiencia, ¿cree que las normativas actuales (como la Ley 1774, Código de Policía) son suficientes?



Fuente: Elaboración propia, 2025.

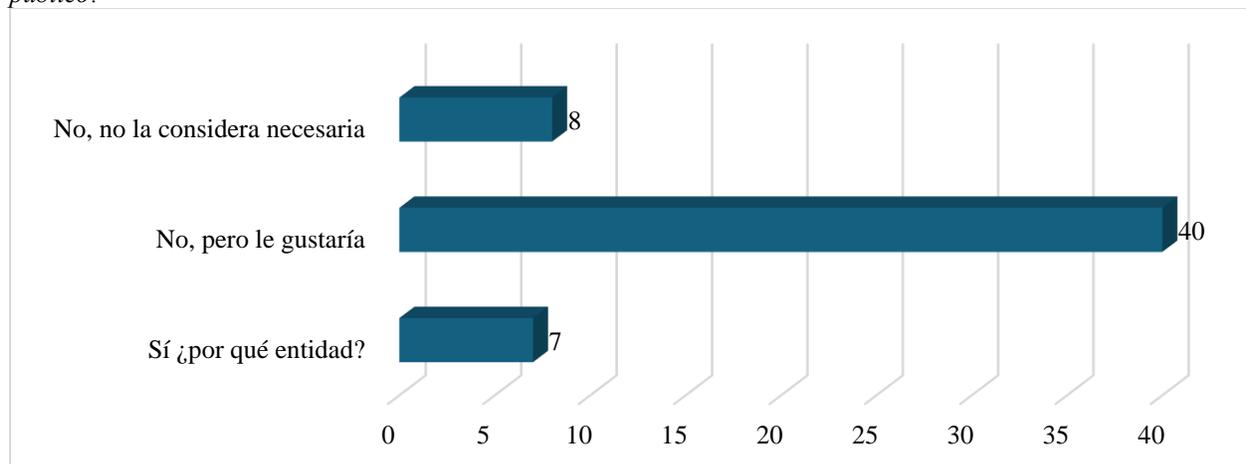
**5. (Para paseadores) ¿Ha recibido capacitación o certificación en manejo animal o normas de espacio público?**

**Tabla 5.** (Para paseadores) ¿Ha recibido capacitación o certificación en manejo animal o normas de espacio público?

	Conteo	%
Sí ¿por qué entidad?	7	12,73%
No, pero le gustaría	40	72,73%
No, no la considera necesaria	8	14,55%
<b>Total</b>	<b>55</b>	

Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Figura 5.** (Para paseadores) ¿Ha recibido capacitación o certificación en manejo animal o normas de espacio público?



Fuente: Elaboración propia, 2025.

## Impacto y desafíos de las políticas

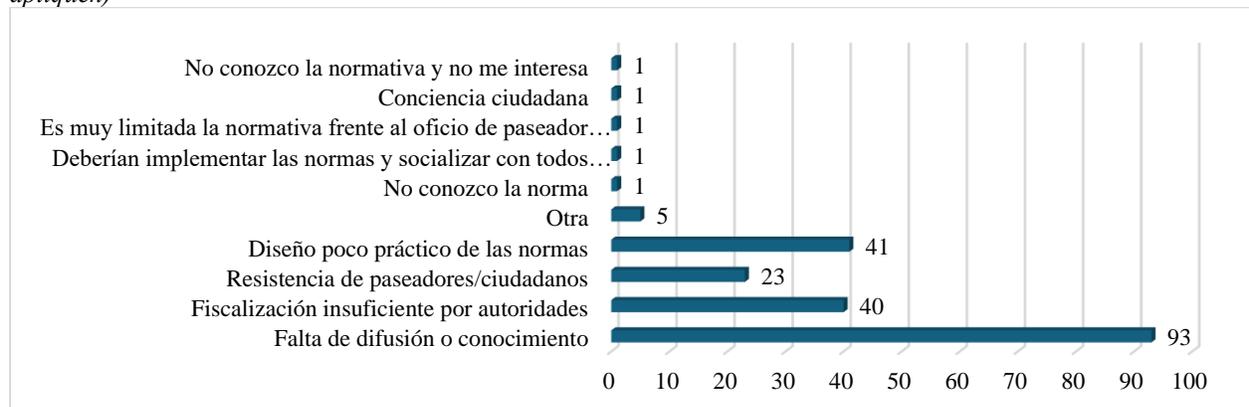
### 6. ¿Qué limitaciones ha observado en la implementación de estas normativas? (Marque todas las que apliquen)

**Tabla 6.** ¿Qué limitaciones ha observado en la implementación de estas normativas? (Marque todas las que apliquen)

		Conteo
Falta de difusión o conocimiento		93
Fiscalización insuficiente por autoridades		40
Resistencia de paseadores/ciudadanos		23
Diseño poco práctico de las normas		41
Otra	No conozco la norma	5
	Deberían implementar las normas y socializar con todos los paseadores	1
	Es muy limitada la normativa frente al oficio de paseador de perro	1
	Conciencia ciudadana	1
	No conozco la normativa y no me interesa	1

Fuente: Elaboración propia, 2025.

**Figura 6.** ¿Qué limitaciones ha observado en la implementación de estas normativas? (Marque todas las que apliquen)



Fuente: Elaboración propia, 2025.

### 7. (Para dueños de mascotas) ¿Cómo evalúa la calidad del servicio de paseo de perros en Bogotá?

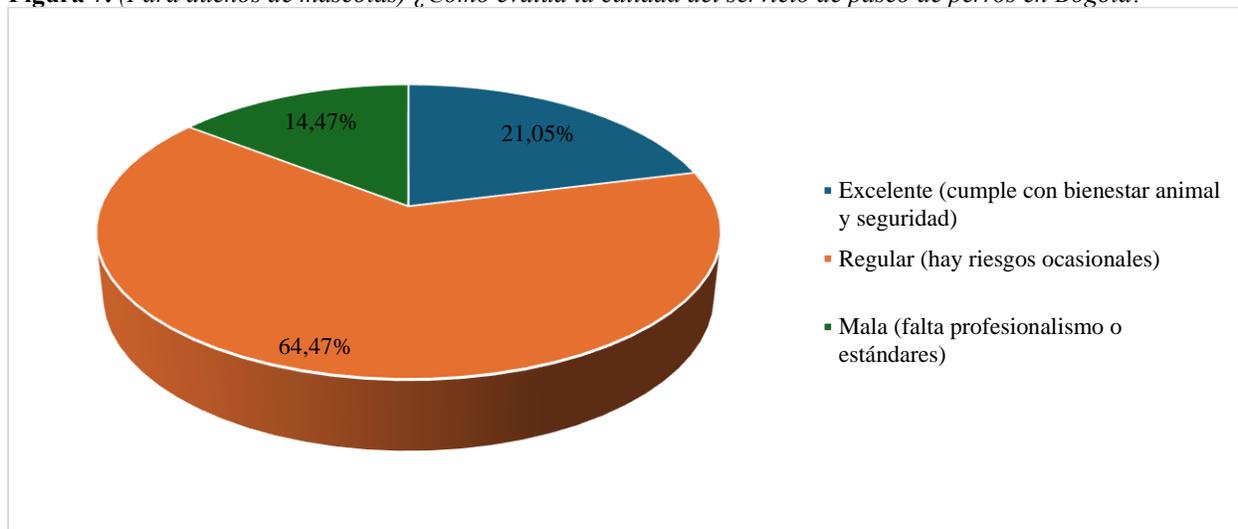
**Tabla 7.** (Para dueños de mascotas) ¿Cómo evalúa la calidad del servicio de paseo de perros en Bogotá?

	Conteo	%
Excelente (cumple con bienestar animal y seguridad)	16	21,05%
Regular (hay riesgos ocasionales)	49	64,47%
Mala (falta profesionalismo o estándares)	11	14,47%

<b>Total</b>	76	
--------------	----	--

*Fuente: Elaboración propia, 2025.*

**Figura 7.** (Para dueños de mascotas) ¿Cómo evalúa la calidad del servicio de paseo de perros en Bogotá?



*Fuente: Elaboración propia, 2025.*

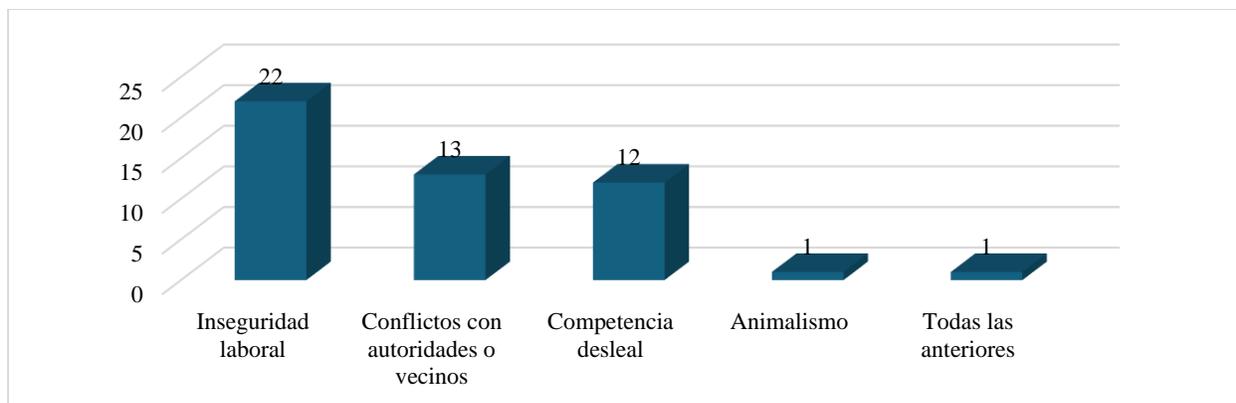
#### 8. (Para paseadores) ¿Qué dificultades enfrenta por la falta de regulación específica?

**Tabla 8.** (Para paseadores) ¿Qué dificultades enfrenta por la falta de regulación específica?

	<b>Conteo</b>	<b>%</b>
Inseguridad laboral	22	44,90%
Conflictos con autoridades o vecinos	13	26,53%
Competencia desleal	12	24,49%
Animalismo	1	2,04%
Todas las anteriores	1	2,04%
<b>Total</b>	49	

*Fuente: Elaboración propia, 2025.*

**Figura 8.** (Para paseadores) ¿Qué dificultades enfrenta por la falta de regulación específica?



*Fuente: Elaboración propia, 2025.*

## Propuestas de mejora

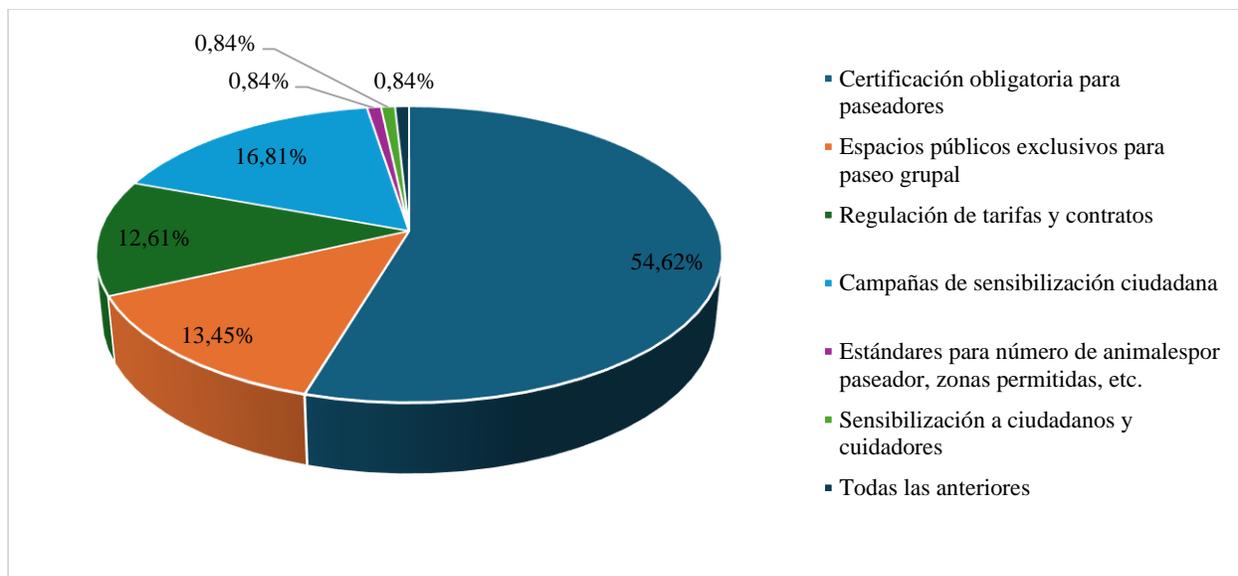
### 9. ¿Qué medidas considera prioritarias para regular mejor esta actividad?

**Tabla 9.** ¿Qué medidas considera prioritarias para regular mejor esta actividad?

	Conteo	%
Certificación obligatoria para paseadores	65	54,62%
Espacios públicos exclusivos para paseo grupal	16	13,45%
Regulación de tarifas y contratos	15	12,61%
Campañas de sensibilización ciudadana	20	16,81%
Estándares para número de animales por paseador, zonas permitidas, etc.	1	0,84%
Sensibilización a ciudadanos y cuidadores	1	0,84%
Todas las anteriores	1	0,84%
<b>Total</b>	<b>119</b>	

*Fuente: Elaboración propia, 2025.*

**Figura 9.** ¿Qué medidas considera prioritarias para regular mejor esta actividad?



*Fuente: Elaboración propia, 2025.*

## Conclusiones

### Conclusiones Encuesta

Los resultados de la encuesta revelan una clara desconexión entre el marco normativo existente y su implementación efectiva en la actividad de paseadores de perros en Bogotá. En relación con el primer objetivo específico (analizar el conocimiento y percepción de las normativas), los datos son contundentes: el 58,82% de los encuestados desconoce cualquier regulación específica para paseadores (Tabla 3), y entre quienes afirman conocerlas, predomina la percepción de insuficiencia. El 58,82% considera que las normas actuales son “poco suficientes” para garantizar bienestar animal, porcentaje que se eleva al 73,11% para derechos laborales (Tabla 4). Esto permite inferir que aunque se tienen normativas como la Ley 1774 de 2016 y el Acuerdo 628 de 2015, su operatividad en este sector específico es limitada, particularmente en aspectos como capacitación certificada (solo el 12,73% de paseadores la ha recibido, Tabla 5) y fiscalización (señalada como “insuficiente” por el 33,61% de los encuestados, Tabla 6).

Respecto al segundo objetivo (identificar desafíos prácticos), los resultados exponen una realidad de precariedad laboral y conflictividad. El 44,9% de los paseadores reporta inseguridad laboral como principal dificultad (Tabla 8), mientras que el 26,53% menciona conflictos con autoridades o vecinos, vinculados a la ambigüedad normativa sobre el uso del espacio público. Esta situación se agrava por la falta de estándares de calidad: el 64,47% de los dueños califica el servicio como “regular” y el 14,47% como “malo” (Tabla 7), asociándolo a riesgos ocasionales y falta de profesionalismo. Las respuestas abiertas profundizan este diagnóstico, con testimonios que denuncian prácticas como el hacinamiento de perros (“algunos paseadores llevan hasta 10 animales”) o la ausencia de contratos que protejan tanto a trabajadores como a usuarios.

En cuanto al tercer objetivo (explorar propuestas de mejora), emerge un consenso claro hacia la formalización y profesionalización del sector. El 54,62% de los encuestados prioriza la “certificación obligatoria para paseadores” (Tabla 9), mientras que las respuestas cualitativas enfatizan la necesidad de seguridad social, capacitación continua y delimitación de zonas específicas para el paseo. Destacan sugerencias sistémicas como la creación de un “registro único distrital” o la implementación de un modelo gradual de formalización similar al del trabajo doméstico. Estas propuestas reflejan una demanda por políticas públicas que articulen tres dimensiones clave: 1) derechos laborales (contratos, prestaciones), 2) bienestar animal (capacitación en manejo canino, límites de perros por paseador), y 3) gestión del espacio público (zonas exclusivas, corresponsabilidad ciudadana).

La triangulación de datos cuantitativos y cualitativos permite identificar un núcleo problemático común: la falta de especificidad normativa. Mientras el Código de Policía (Ley 1801 de 2016) y otras normas establecen pautas generales sobre tenencia animal, no diferencian entre dueños ocasionales y paseadores profesionales, generando vacíos en aspectos críticos como límites

de carga laboral (número de perros por paseador), requisitos de formación o mecanismos de supervisión. Esta omisión explica por qué el 78,15% de los encuestados atribuye las limitaciones en implementación a la “falta de difusión o conocimiento” (Tabla 6) y por qué persisten prácticas informales que vulneran tanto el bienestar animal como los derechos de los trabajadores.

Los hallazgos también revelan que el 33,6% de los encuestados atribuye las limitaciones regulatorias a la fiscalización insuficiente por autoridades (Tabla 6). Esto coincide con la ausencia de operativos conjuntos entre la Policía Ambiental (enfocada en sanciones) y el IDPYBA (encargado de prevención). Por ejemplo, mientras el 72,7% de paseadores no tiene certificación (Tabla 5), solo el 1,68% de los funcionarios encuestados pertenece a estas entidades (Tabla 1), lo que evidencia una desconexión entre la normativa y su ejecución.

Los resultados apuntan a una tensión no resuelta entre flexibilidad y control. Por un lado, el 14,55% de paseadores considera innecesaria la capacitación (Tabla 5), y algunas respuestas abiertas advierten sobre el riesgo de burocratizar el oficio (“la certificación impondría trabas por lentitud estatal”). Por otro lado, la mayoría exige mayor regulación para garantizar estándares mínimos. Este dilema sugiere que cualquier política pública exitosa deberá balancear mecanismos de formalización con incentivos prácticos como por ejemplo acceso a seguridad social subsidiada, tal como lo recomienda la OIT (2020) para economías informales. Los datos demuestran que, sin este equilibrio, se perpetuarán tanto la precariedad laboral como las brechas en calidad del servicio, afectando a todos los actores involucrados: paseadores, dueños de mascotas y la ciudadanía en general.

Las respuestas a los datos cualitativos y cuantitativos coinciden en la necesidad de profesionalización, la certificación obligatoria, por ejemplo (mencionada por el 54,6% de los paseadores), la capacitación sobre el manejo de los perros y una respuesta a qué carga de trabajo

es aceptable (máximo número de perros por paseador). Pese a lo anterior, también hay puntos de tensión: algunos actores quieren que la regulación sea estricta, mientras que otros se preocupan por el peligro de burocratizar un trabajo que actualmente sirve como estrategia de supervivencia para muchas familias. Este dilema exige políticas públicas matizadas que permitan, sin rebajar los estándares de calidad, caminos graduales hacia la formalización con incentivos claros.

Se puede concluir también que se tiene un problema con la gobernanza urbana, como la falta básica de coordinación entre las jurisdicciones de las normativas nacionales, distritales y locales, generando así una situación de superposición de jurisdicciones y vacíos regulatorios. El 33,6% considera que hay una “ausencia de control” por parte de las autoridades y el 49,6% que las leyes y regulaciones vigentes no promueven la convivencia social al nivel que deberían. Esto es evidente en la disputa sobre el uso de parques y aceras, con el punto de partida de tensiones entre paseadores y dueños de perros, y otros usuarios del espacio público, la falta de disposición para caminar juntos en grupo.

En retrospectiva, el caso de los paseadores de perros en Bogotá refleja un problema estructural de las economías urbanas informales: sus nuevas actividades se desarrollan fuera de los sistemas regulatorios actuales. Este caso en específico ilustra cómo la ausencia coordinación reglamentaria permite el retorno permanente de ciclos de precariedad laboral y desprotección, que en última instancia afecta no solo a los trabajadores sino también a otros actores involucrados, incluidos los dueños de mascotas y la comunidad en general.

Esta investigación abre posibilidades para reestructurar el cómo gobernar oficios y/o actividades urbanas a través de una interacción creativa entre la protección de derechos, el bienestar animal y el control del espacio público. El caso del paseo de perros en Madrid podría ser un piloto para pensar en modelos de formalización flexibles y graduales para otras actividades

informales de la ciudad. Además de las protecciones bajo la ley, el verdadero desafío es desarrollar una cultura de responsabilidad mutua en la que todas las autoridades, trabajadores, propietarios de mascotas y la comunidad en general acompañen este esfuerzo de conservación duradera. Para entender integralmente el tema y las posibles alternativas de solución que giran en torno a esta problemática, es esencial identificar a aquellos actores que están involucrados, junto con los roles que desempeñan actualmente y su rol en la posible solución.

**Tabla 10.** *Actores involucrados y sus roles.*

<b>Actor</b>	<b>Rol actual</b>	<b>Rol dentro de la solución</b>
<b>IDPYBA</b>	Establece lineamientos sobre el bienestar animal y los protocolos de los paseadores.	Diseñar e implementar rutas de capacitación, también liderar campañas de sensibilización de espacios, trato hacia las mascotas, entre otros.
<b>Secretaría de Salud</b>	Supervisión de la salud pública animal, como la vacunación.	Implementar los requisitos sanitarios para los paseadores de perros.
<b>Concejo de Bogotá</b>	Crea normas distritales y ejerce control político dentro de estas.	Proponer normas o acuerdos para la regulación de esta actividad económica y así mismo, vigilar su implementación.
<b>Alcaldías Locales</b>	Tienen contacto directo con las comunidades y ciudadanos.	Servir de apoyo en la inscripción, control, regulación y promoción de paseadores de perros debidamente certificados.
<b>Asociaciones de Paseadores</b>	Agrupaciones que representan a los trabajadores	Participar en mesas de diálogo, construcción de políticas, normas y ayudar en la implementación de estas.
<b>Universidades/ONG's Animalistas</b>	Apoyan en la realización de estudios, en la divulgación de campañas y acompañamiento en los diferentes tipos de formación.	Ayudar a proveer formación técnica y apoyo en la evaluación del impacto de las políticas.
<b>Ciudadanía/Usuarios</b>	Contratan los servicios y sirven de observadores de las condiciones del trato de los	Exigir buenas prácticas, tratos y velar por contratar a los paseadores certificados.

	perros y las condiciones laborales de los paseadores.	
<b>Paseadores de Perros</b>	Brindan el servicio principalmente de manera informal, aunque algunos lo ejercen de forma independiente (autónomos sin registro) o, en menor medida, como trabajadores formales (vinculados a empresas o cooperativas).	Participar activamente en los procesos de formación, capacitación y certificación del oficio.
<b>Policía Ambiental</b>	Vigila, acompaña y sanciona actos de maltrato animal.	Apoyar y acompañar en operativos de control, educación y formación ciudadana, además de velar por el cumplimiento normativo.
<b>Sector privado</b>	Comercio de venta y comercialización de productos para mascotas, como comidas y accesorios, veterinarias y marcas de productos para mascotas,	Patrocinar e incentivar campañas de capacitación y formalización, también apoyar con recursos o convenios para la formación de los paseadores.

*Fuente: Creación propia con asistencia de IA generativa de texto (Claude), 2025.*

## Conclusiones Generales

Este estudio evidencia que la actividad de paseo de perros en Bogotá opera en un limbo regulatorio que perpetúa la informalidad, afectando tanto a los trabajadores como al bienestar animal y la convivencia urbana. La falta de normativas específicas para paseadores profesionales, en contraste con disposiciones generales como la Ley 1774 de 2016, ha generado vacíos críticos en derechos laborales, estándares de calidad y gestión del espacio público. Los resultados demuestran que esta omisión no solo limita el acceso a seguridad social y capacitación (solo el 12,73% de paseadores certificados), sino que también fomenta conflictos entre actores, como lo revela el 64,47% de dueños que califican el servicio como “regular” o “malo”.

Desde la perspectiva de la administración pública, el caso expone fallas estructurales en la gobernanza multinivel. La escasa coordinación entre entidades como la Policía Ambiental, el IDPYBA y las alcaldías locales, sumada a la superposición de normas nacionales y distritales, dificulta la fiscalización y la implementación de soluciones integrales. Este desajuste institucional explica por qué el 73,11% de los encuestados percibe las políticas actuales como insuficientes para garantizar derechos laborales, y por qué persisten prácticas informales pese a la demanda social por regulación (54,62% apoya la certificación obligatoria).

El trabajo aporta, así, un diagnóstico claro sobre los desafíos de regular oficios urbanos emergentes, destacando la necesidad de políticas públicas diferenciales que combinen formalización progresiva con incentivos prácticos. Inspirarse en modelos internacionales, como los sistemas de licencias en Nueva York o Buenos Aires, podría ayudar a diseñar rutas graduales que equilibren control estatal y flexibilidad, sin excluir a los paseadores que hoy dependen de esta actividad como sustento. Asimismo, se propone fortalecer la corresponsabilidad entre actores: desde campañas de sensibilización ciudadana hasta mesas técnicas tripartitas (Estado, paseadores y academia) para diseñar estándares realistas.

Así, la investigación subraya que la formalización del paseo de perros no es solo un tema laboral, sino una oportunidad para repensar cómo Bogotá integra economías informales a su desarrollo urbano sostenible. Avanzar requiere voluntad política para armonizar marcos legales, optimizar recursos institucionales y promover una cultura de cumplimiento—sin perder de vista que el objetivo último es proteger derechos humanos, animales y colectivos. Este caso sirve como modelo para abordar otras actividades precarizadas, demostrando que la innovación en políticas públicas puede transformar realidades aparentemente marginales en ejemplos de inclusión y gobernanza efectiva.

En última instancia, este trabajo aporta un modelo analítico para abordar oficios informales desde tres dimensiones interconectadas: 1) gobernanza multinivel (articulación IDPYBA – Policía Ambiental – Alcaldías), 2) innovación regulatoria (certificación gradual con apoyo de universidades), y 3) gestión del espacio público (corresponsabilidad ciudadana). Propone superar el paradigma tradicional de “formalización punitiva” hacia esquemas colaborativos para economías urbanas. Igualmente, como investigadora, el proceso permitió:

- Dominar herramientas de evaluación de políticas públicas (metodología Bardach aplicada).
- Identificar brechas entre normativa y realidad operativa, clave para futuros diseños institucionales.
- Generar puentes entre academia (marco teórico), gestión pública (diagnóstico) y actores sociales (encuestas).

### **Recomendaciones**

Es prioritario establecer un sistema obligatorio de certificación para paseadores de perros, coordinado por el IDPYBA en conjunto con instituciones educativas y asociaciones veterinarias. Este programa debería incluir módulos formativos en bienestar animal (40 horas mínimo), manejo de espacios públicos (20 horas) y primeros auxilios caninos (20 horas), con validación de conocimientos teóricos y prácticos. La certificación debe ser progresiva, comenzando por las localidades con mayor densidad de paseadores, y contemplar subsidios del 50% del costo para poblaciones vulnerables, así como la creación de un carné distrital que acredite la formación recibida. Los paseadores certificados deberían recibir beneficios concretos como acceso preferencial a parques zonales y descuentos en servicios veterinarios, siguiendo modelos exitosos implementados en ciudades como Santiago de Chile y Buenos Aires.

Por otro lado, la Secretaría de Planeación Distrital, en coordinación con las alcaldías locales, debe desarrollar un plan maestro de zonas exclusivas para paseo canino profesional, considerando criterios técnicos como densidad poblacional canina, flujo peatonal y áreas verdes disponibles. Estas zonas deberían incluir infraestructura adecuada (bebederos, estaciones de limpieza y sombreaderos) y estar reguladas mediante horarios específicos para uso profesional. Paralelamente, se requiere una campaña pedagógica masiva dirigida a la ciudadanía para fomentar el respeto hacia estos espacios y sus usuarios, utilizando medios tradicionales y digitales, con especial énfasis en las comunidades aledañas a los parques con mayor conflicto de uso. Este proceso debe contar con la activa participación de las asociaciones de paseadores en todas sus fases, desde el diseño hasta la evaluación.

Es urgente conformar una unidad especializada dentro de la Secretaría de Ambiente, con apoyo del IDPYBA y la Policía Metropolitana, dedicada exclusivamente a la regulación y apoyo al sector. Esta unidad debería: 1) unificar los criterios de fiscalización eliminando ambigüedades en la aplicación de normas; 2) implementar un registro distrital único de paseadores que integre información sobre certificaciones, seguros y evaluaciones; y 3) establecer mesas técnicas mensuales con todos los actores involucrados. Simultáneamente, el Concejo de Bogotá debe expedir una norma específica que aclare las responsabilidades civiles de los paseadores profesionales, diferenciándolas claramente de las de los dueños particulares, y que establezca los procedimientos sancionatorios con garantías de debido proceso.

Asimismo, la administración distrital debe desarrollar un paquete de protección social adaptado a las particularidades del oficio, que incluya: un seguro colectivo de responsabilidad civil con primas accesibles; acceso al sistema de salud mediante convenios con las EPS para trabajadores independientes; y un fondo de garantías para microcréditos destinados a la compra de

equipos profesionales. Este sistema podría financiarse mediante alianzas con el sector privado (empresas de alimentos para mascotas, clínicas veterinarias) y recursos del presupuesto participativo. Adicionalmente, se recomienda la creación de centros de apoyo al paseador en puntos estratégicos de la ciudad, que ofrezcan servicios básicos como baños, lockers y puntos de hidratación, siguiendo el modelo de las estaciones de servicio para bicimensajeros implementadas en 2022.

Para terminar, la implementación de estas medidas requiere un sistema robusto de seguimiento que incluya: 1) indicadores cuantitativos (número de paseadores certificados por localidad, reducción de quejas por maltrato animal, incremento en el cumplimiento de normas de espacio público); 2) evaluaciones cualitativas trimestrales con grupos focales de paseadores, dueños de mascotas y vecinos; y 3) un observatorio ciudadano independiente que audite el proceso. Los resultados deben publicarse semestralmente en informes accesibles y servir como base para ajustar las políticas. Este sistema debe articularse con las universidades locales para garantizar rigor técnico y aprovechar las capacidades investigativas disponibles, estableciendo además convenios para pasantías y trabajos de grado que contribuyan al mejoramiento continuo del programa.

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Decreto 552 de 2018. Establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81065>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). Plan de Ordenamiento Territorial (POT) Bogotá Verdece 2022-2035. <https://bogota.gov.co/bog/pot-2022-2035>
- Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Alianza Editorial.
- Congreso de Colombia. (1950). Decreto 2663 de 1950. Código Sustantivo del Trabajo de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199983>
- Concejo de Bogotá. (2015). Acuerdo 628 de 2015. Implementa un protocolo de acciones que debe tener en cuenta el paseador de perros en Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64347>
- Congreso de Colombia. (2002). Ley 746 de 2002. Regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5515>
- Congreso de Colombia. (2010). Ley 1429 de 2010. Ley de Formalización y Generación de Empleo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39430>
- Congreso de Colombia. (2016). Ley 1774 de 2016. Modifica el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal en relación con la protección y bienestar animal. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68135>
- Congreso de Colombia. (2016). Ley 1801 de 2016. Código Nacional de Policía y Convivencia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. Diana.
- Dillman, D. et al. (2014). *Internet, phone, mail and mixed-mode surveys*. Wiley.
- Dye, T. (2017). *Understanding Public Policy*.
- Gómez, L. & Ramírez, P. (2021). *Trabajo informal en servicios para mascotas: El caso de los paseadores de perros en Bogotá*. Universidad Nacional de Colombia.
- Góngora, M. (2020). *Gestión y regulación del espacio público en ciudades latinoamericanas*. Universidad del Rosario.
- Harvey, D. (2008). *El derecho a la ciudad*. New Left Review.
- Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how?* American Political Science Review.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies*.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos.
- López Ruiz, D., & Escobar Uribe, J. V. (2023). *Viabilidad de negocio por suscripciones para el mercado de mascotas en Colombia*. [Tesis de Pregrado, Universidad EIA]. Repositorio Institucional – Universidad EIA. <https://repository.eia.edu.co/handle/11190/6265>
- Mahecha, S. y Castillo, D. (2024). *APORTES A LA CONSOLIDACIÓN DE ECO - PET EN EL BARRIO LA ESMERALDA EN BOGOTÁ D.C.* [Tesis de Doctorado, Universidad Distrital Francisco José de Caldas]. Repositorio Institucional – Universidad Distrital Francisco José de Caldas. <https://repository.udistrital.edu.co/server/api/core/bitstreams/850d7c5a-1582-4ff2-bc16-c28539e16b3a/content>
- Ministerio del Trabajo. (2015). *Decreto 1072 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72173>

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Panorama laboral de América Latina y el Caribe. OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_732197.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732197.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *Informalidad laboral en América Latina*. OIT.
- Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). (2019). *Código Sanitario para los Animales Terrestres*. <https://www.woah.org/es/que-hacemos/normas/codigos-y-manuales/acceso-en-linea-al-codigo-terrestre/>
- Ramírez, S., & López, P. (2016). *Bienestar animal y políticas públicas en América Latina*. Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, M. & Pérez, A. (2020). *Conflictos por el uso del espacio público en Bogotá: El caso de los paseadores de perros*. Ediciones Uniandes.
- Secretaría Distrital de Ambiente. (2023). *Informe sobre tenencia responsable y servicios para mascotas en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Singer, P. (1975). *Animal Liberation*. HarperCollins.
- Smith, J., Johnson, A., & Williams, R. (2019). Regulating dog walking services: Lessons from global cities. *Journal of Urban Animal Policy*, 14(2), 20-35.
- Triana Fernández, A. C., & Cruz Cortés, S. D. (2022). *Análisis y revisión del impacto de la política pública de protección y bienestar animal frente a las situaciones de maltrato a animales de compañía en Bogotá DC*. [Tesis de Pregrado, Escuela Superior de Administración Pública]. Repositorio Institucional – Escuela Superior de Administración Pública. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/27200>

## Anexos

**Anexo A.** Resultados de las encuestas aplicadas a los diferentes actores involucrados en el problema en Bogotá

En esta carpeta de SharePoint se encuentra un archivo de Excel con la información completa de la encuesta aplicada para la investigación, este archivo incluye: las encuestas aplicadas y la tabulación y graficas de los resultados.

Acceso a la carpeta: [https://esapedu-my.sharepoint.com/:x/g/personal/natalia\\_dazaar\\_esap\\_edu\\_co/EZ10T3p5w7tDozxK5x9UBwsB4u4Z7nVcAIEjNz1EC1Ligw?e=zmUX0e](https://esapedu-my.sharepoint.com/:x/g/personal/natalia_dazaar_esap_edu_co/EZ10T3p5w7tDozxK5x9UBwsB4u4Z7nVcAIEjNz1EC1Ligw?e=zmUX0e)

*Nota: El enlace anterior permite acceder al archivo de datos completo.*