

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veinte (20) de agosto de dos mil quince (2015).

**Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
**Ref: Exp. 250002341000201501557-00**  
**Solicitante: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ**  
**REVISIÓN DE PROYECTOS DE CONSULTA POPULAR**

Corresponde al Tribunal resolver sobre la constitucionalidad de la Consulta Popular de iniciativa gubernamental presentada por el señor Alcalde Mayor de Bogotá.

**La petición de revisión**

Mediante escrito dirigido a este Tribunal, radicado el 30 de julio de 2015, el Alcalde Mayor de Bogotá expresó:

"esta Alcaldía el 19 de mayo de 2015, presentó al H. Concejo de la ciudad solicitud de concepto de conveniencia para que se adelante una Consulta Popular en la que se pregunte a la ciudadanía Bogotana:

*"¿Está usted de acuerdo, SI o NO, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá Distrito Capital?"*

Conforme al trámite legal pertinente, el Concejo de Bogotá el 28 de julio de 2015, rindió concepto favorable a la iniciativa y dado que de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, previa convocatoria al mecanismo de participación ciudadana se requiere estudio de constitucionalidad del Tribunal Administrativo de la Jurisdicción, me permito remitir a su instancia el concepto referido y demás documentos enviados por el Concejo de Bogotá mediante comunicación del 29 de julio de 2015 –anexos-, para lo de su competencia."

Como actuaciones relevantes para resolver sobre la constitucionalidad de la consulta, el Alcalde Mayor, acompañó su solicitud de concepto de conveniencia pedido al Concejo Distrital, así como el pronunciamiento que sobre el particular efectuó este último (Fls. 2 a y 138 a 165, respectivamente).

### Actuación procesal

Mediante auto de 31 de julio de 2015 se dispuso fijar en lista por el término de diez (10) días la Consulta Popular para que cualquier ciudadano impugnara o coadyudara la constitucionalidad de la misma y el Ministerio Público rindiera concepto (Fls. 267).

Al expediente se allegaron los escritos que se relacionan a continuación:

### Intervenciones que impugnan la consulta popular

Los señores José Luis Robayo, Nelson Eduardo Segura Álvarez, Segundo Guillermo Rojas, Javier Manuel Palacio Mejía, Jorge Alberto Gutiérrez Gómez, Mauricio Villa Díaz, Harold Ronderos Mateus, Francisco Gnecco Estrada, Santiago García Jaramillo, Jairo Alberto Vargas Duque, Juan Carlos Muñoz Jiménez, Miguel Gutiérrez Botero, Miguel Armando Acevedo Jiménez, José Félix Lafaurie Rivera, Oscar Humberto Álvarez Muñoz, Rafael Humberto Barrero Vargas, Carlos Eduardo Linares López, Juan Manuel Núñez Amaya, Daniel Duque Tamayo, Jhon Edison Tinjaca Ortiz, Jonathan Muñoz Moreno, Alfredo Bonilla Pabón, Héctor Manuel Jiménez Álvarez, José María Balcázar Castillo, Jorge Luis Herrera Leyton, Diego Betancur Calle, Jhon Jairo Osorio Muñoz, Alonso Ignacio de Jesús Parra Zapata, Alfonso Herrera, Migue Eduardo Loaiza Román, Cesar Augusto Echeverry Orrego, Wilmar Villa Salgado, Gustavo Alzate Mejía, Iván Pinilla Arango, Andrés Silva León, Félix López, Orlando Herrera Rojas, Guillermo Alfredo Castillo Rodríguez, Juan Manuel Rico Bustos, Yesid Alberto Rico, Roberto Suarez Vargas, Sebastián Rodríguez Bedolla, Juan Alfonso Salom, Luis Fernando Castro, Jorge Augusto Salazar Gartner, Adriana Patricia Valencia García, Alonso Giraldo Tapias, Ricardo Manrique Manrique, Mario Jiménez Sánchez, David Santiago Jiménez Muñoz, Alejandro Arango Dávila, Daniel Leonardo Lotero Orozco, Juan Manuel Gaviria Zuluaga, Orlando Galvis Mejía, Jorge Enrique Henao Vélez, Manuel Fernando Alzate Zuluaga, Ricardo Mendoza Cañón, Oscar Morales López, Hermes Arias, Alirio Medina, Senen Medina Blanco, Israel Flórez, Álvaro Moreno, Miguel Villamil, Cayetano Romero, José Reinel Buitrago Villamil, Roberto Maldonado, Esteban Restrepo Vélez, Germán Medina García, Luis Alberto Álvarez Sánchez, Rogelio Rodríguez Palacios, José María Serna, Joaquín Reyes, Luis

Alberto Ballén Díaz, Luis López, Oscar Torres, Rafael Cárdenas, Cristian Durán, Jorge Hernando Bernal Arango, Luis Alemán Ramos, Carlos Alfonso Barbero Muñoz, Jesús Edgar Gómez, Jorge Enrique Muller Gómez, Gustavo Peña Campos, Felipe Laserna Serna, José Humberto Bejarano Beltrán, Luis Hernando Sandoval Luna, Rogelio Caballero Fonseca, Misael Sánchez Prieto, Norman Enrique Landázuri Castillo, Jimmy Ramón Sierra Bertel, Carlos Alberto Pinto Marentes, Jaime Merchán Báez, Orlando Díaz Camargo, Albert Alexander Caballero Ramírez, Christian Ferney Caballero Ramírez, custodio Vargas Vargas, Alfonso Moreno Garzón, Luis Alfonso Moreno Becerra, Carlos Arturo Moreno Becerra, Wilson Rodríguez Acosta, Luis Ángel Suarez y las señoras Mabel Alexandra Gordillo Rodríguez, Ivonne Wittinghan Martínez, María Rebeca Riaño Navarrete, María Juliana García Carrizosa, Elda Jiménez de Quiroga, Irma del Pilar Escobar Díaz, Consuelo Gómez de Alzate, María Isabel Robledo Arango, Jenny Stella Romero Dávila, Luisa Fernanda Bautista Conde, Elba Beatriz Conde de Bautista, María Fernanda Gutiérrez Botero, Gloria Esperanza Grisales Quintero, Ana Gutiérrez de Vieco, Mariana Villegas Gómez, Juan Pablo Mejía Echeverry, María Isabel Gutiérrez Botero, Carolina Gutiérrez Botero, Luz Mary Murillo, María Rubí Jaramillo Díaz, Lilian Jaramillo Díaz, María del Carmen Castro Arias, Ludivia Gómez Castaño, Yeniffer Castañeda Morales, María Nacidia Anduquia, Lionsa Díaz Gómez, Isabel Cortez de Cruz, Maribel Alejandra Sánchez Isaza, gloria Vega, Francilena Vega Paredes, Elsa Mireya Suarez León, Patricia López, Lesly Jazmín Ávila Saavedra, Marcela Rivas, Lina Baquero Molano, Blanca Salgado Castañeda, María Viviana Pantoja Beltrán, Teodosia Ramos Roballo, Blanca Iquinas, María Eugenia Jaramillo Robledo, Amerita Noriega, Liliana Escobar Gómez, Dora Patricia Cisneros Chaves, Ingrid Catalina Morera Sánchez, Ana Cecilia González García, María Arciniegas Correa, María Ramírez Salgar, mediante sendos escritos impugnaron la consulta popular con los siguientes argumentos.

El presente caso no constituye un asunto de trascendencia para la población, como lo exige el artículo 8 de la Ley 134 de 1994, y, se agrega, el tema taurino no es un tema de trascendencia distrital; se trata de un asunto arraigado desde la época de la Colonia, por lo que los temas culturales no pueden desaparecer debido a que la mayoría lo ordene, pues ello coarta la identidad de la minoría.

Los temas relacionados en la norma aluden a cuestiones que se encuentran bajo la órbita funcional del alcalde, pero en el caso sometido a estudio hay legislación

sobre el particular y una orden judicial (T- 269 de 2013) motivos por los cuales el tema taurino no puede someterse a consulta popular.

Se dio un trámite indebido a la consulta anti taurina (sic) pues se aplicó el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, cuando debió procederse conforme al artículo 53 de la Ley 134 de 1994, por cuanto “el 10 de julio de 2015 se dio una prórroga de 20 días conforme al artículo 33 de la Ley 1757 de 2015 lo que genera un vicio de procedimiento pues se aprobó una prórroga conforme a una ley que no tenía aplicación en el tiempo para el tema que estábamos tratando.”.

La consulta bajo estudio se profirió sin que hubiese competencia para ello por cuanto, de conformidad con las sentencias C 666 de 2010 y C 269 de 2013, la Corte Constitucional ya le dio alcance a la Ley 916 de 2004, declarándola exequible, por lo que si lo pretendido es reformar la ley referida debe acudirse al trámite previsto para una ley ordinaria.

La consulta no tiene una pregunta clara, por cuanto la misma implicaría, tal como está formulada, la vulneración de derechos fundamentales en atención a que existe una ley taurina que regula tal aspecto.

Además, el Congreso es el que tiene la competencia para pronunciarse sobre el particular, pues fue este quien reconoció las corridas de toros como una manifestación cultural en la Ley 916 de 2004.

Agregan que la decisión del Pueblo en la consulta no puede desconocer derechos fundamentales de ningún grupo, menos aun si este es minoritario.

**Impugnación del ciudadano Camilo Cano Busquets**

Manifestó el ciudadano que la fiesta brava se encuentra regulada por la Ley 916 de 2004 y por ende el debido proceso indica que dicha ley no debe ser ignorada por medio de una consulta popular.

Agrega que la Corte Constitucional en la setencia C – 889 de 2012 indicó que las autoridades administrativas, entre ellas el alcalde y los concejos no tiene ni el ejercicio ni el poder de policía para prohibir las corridas de toros en las plazas permanentes establecidas para tal fin.

Además, la sentencia T – 296 de 2013 ordenó restituir de manera inmediata la plaza de toros la Santamaría, observando los requisitos para la celebración y organización de los espectáculos taurinos.

**Impugnación del ciudadano Nicolás de San Juan**

El ciudadano referido señala que escogió como profesión la de Torero, confiando en que el Estado le permitiría la continuidad y vigencia de su actividad, tal como lo prevé el artículo 26 de la Constitución Política, empero increpa que la actividad establecida en la Ley 916 de 2004 deba ser reglamentada a través de una Consulta Popular.

**Impugnación de la Asociación de Criadores de Toros de Lidia de Colombia**

Señala que mediante la Ley 916 de 2004 y la sentencia C 666 de 2010 se aprobó la regulación de las corridas de toros indicando que son una tradición cultural, por lo que tal espectáculo debe seguir presentándose en la Plaza de Toros la Santamaría de Bogotá.

Agrega que de las corridas de toros depende la subsistencia de un gran número de familias de ganaderos, personas a cargo de labores de ganadería, toreros, banderilleros, picadores, mozos de espadas, mulilleros y todo el personal que conforma el espectáculo.

**Impugnación de la Unión de Toreros de Colombia - UNDETOC, la Corporación Plaza de Toros de Manizales – CORMANIZALES y Plaza de Toros La Macarena – CORMACARENA**

En síntesis, retoma los argumentos expuestos por los intervinientes ciudadanos, para solicitar que se declare la existencia de los vicios de forma en los que incurrió el Concejo de Bogotá.

**Impugnación de la Asociación Pro Defensa de la Fiesta Brava “Asotauro”**

Sostiene que se desconoce el Estado Social de Derecho en el cual priman las disposiciones contenidas en la Ley 916 de 2004 por su carácter unitario sobre las de las entidades territoriales; además, realizar una consulta sobre el tema taurino desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que se ha pronunciado sobre el particular.

Sostiene que el Concejo Distrital no tiene competencia para aprobar la Consulta Popular toda vez que la Ley 906 de 2004 se aplica en todo el territorio nacional, razón por la cual el Concejo de Bogotá no tiene competencia para convocar a consulta sobre un tema reglamentado por la ley.

**Impugnación de la Corporación Taurina de Bogotá**

Señala la corporación que la convocatoria a la Consulta Popular es una actuación administrativa que se encuentra viciada por cuanto la Corte Constitucional en la sentencia T – 296 de 2013 prohibió adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que impida el restablecimiento de la actividad taurina en Bogotá, por lo que todo tipo de manifestaciones administrativas en tal sentido se encuentran prohibidas.

Agrega que la consulta popular, según indicó la Corte Constitucional en la sentencia C 150 de 2015, es una actuación de carácter administrativo, de manera que la convocatoria, el trámite y la adopción final de la decisión se realizan mediante actos administrativos por lo que no se puede desconocer la orden judicial de la Corte Constitucional.

Precisa que ni el Alcalde ni el Concejo Distrital tienen facultad constitucional o legal para prohibir el espectáculo taurino avalado por la Ley 916 de 2004 ni para cambiar la destinación de la Plaza de la Santamaría.

Agrega que la consulta popular vulnera los derechos a la diversidad cultural, la reserva de ley, la libre escogencia de profesión u oficio, el derecho al trabajo de los novilleros, banderilleros, toreros y de todos aquellos que derivan un sustento de la actividad taurina, el principio de democracia constitucional y la separación de poderes.

Indica que la Consulta Popular no es el escenario para indagaciones sociológicas, históricas o antropológicas, pues ello no se deriva de la regulación legal aplicable a la consulta popular.

**Impugnación del Concejal Darío Fernando Cepeda Peña**

Señala que la consulta popular como mecanismo para la participación ciudadana puede ser limitado si se verifica su incompatibilidad con la Constitución y la Ley.

En el presente caso, teniendo presente que la sentencia T – 296 de 2013, tuteló el derecho a la libre expresión artística por tener el carácter de fundamental, la Consulta Popular desconoce ese derecho, lo cual está vedado para tal mecanismo de participación ciudadana.

Precisa que el argumento de la Administración es determinar con la pregunta realizada si existe arraigo o no de la actividad taurina, empero vista la pregunta se determina que la misma no hace referencia a tal aspecto, lo que podría inducir en error a los votantes; además, debe indicarse que el arraigo no se determina en las urnas, sino que obedece a una actividad cultural que se genera a partir de un análisis histórico en el cual se concluye si tal actividad ha sido tradición reiterada y actual en determinada población.

**Intervenciones ciudadanas coadyuvando la consulta popular**

Los señores Jonathan Ramírez Nieves, Sergio Rodríguez Pimiento, Andrés Vera, Francisco José Ayala Sanmiguel y las señoras Natalia Parra Osorio, Jenny Paola Cervera Quintero, Catalina Tenjo León, Fabiola Blanco Barón, Carolina Giraldo Arias, Alejandra Martínez, Sandra Milena Melo León, Clara Inés Osorio, Jenny Paola García, Diana Carolina García Rodríguez, Laura Catalina Reyes Vargas, Carolina Alaguna Cruz, mediante sendos escritos, coadyuvaron la Consulta Popular con los siguientes argumentos.

El Alcalde de Bogotá D.C. es competente para presentar la solicitud de concepto de Consulta Popular, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución.

Agregan que existe un asunto de orden regional o local, pues lo pretendido con la Consulta Popular es determinar si el arraigo cultural taurino es mayoritario en la

Capital y con ello establecer si las excepciones de maltrato animal contenidas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 se mantienen en Bogotá.

Precisan que con la Consulta Popular no se modificó la Ley 906 de 2004, pues la pregunta formulada está encaminada a establecer el nivel de arraigo cultural en el Distrito Capital, aspecto que está ligado a la posibilidad de la aplicación del reglamento.

Señalan que la Consulta Popular no desconoce la sentencia T – 296 de 2013 pues la decisión adoptada se limita al caso específico allí analizado y no se debe entender como una orden que se extienda a actuaciones administrativas distintas a las que pretendía limitar resultando inaplicable al presente caso.

La expresión de la Tauromaquia no representa una minoría protegida pues ya la Corte Constitucional en sentencia C 666 de 2010 indicó que las manifestaciones culturales pueden ser limitadas e incluso suprimidas cuando se estime que son contrarias a los valores que busca promover la sociedad.

**Coadyuvancia de la Fundación Resistencia Natural, REN**

El señor Carlos Alberto Crespo Carrillo allegó dos escritos de su autoría, el primero denominado “Algunos aspectos psicológicos para explicar el desarrollo de la afición taurina” en el que concluye que:

“la afición a la tauromaquia no se fundamenta en conductas asociadas a la sociopatía o algún tipo de trastorno asociado, sino a unos procesos de aprendizaje cuyo reforzamiento continuo hace perder la capacidad de tener en cuenta los intereses del todo (incluida su vida e integridad), privilegiando y valorando otros aspectos. Es en ese sentido, que afirmo que en tanto todo comportamiento es susceptible de ser modificado, las conductas y esquemas cognitivos que mantiene la tauromaquia deben ser abordados por el conjunto de la sociedad, liderada por políticas de estado que impida que nuevos aficionados taurinos se formen, paralelamente a la atención y solución al déficit de protección animal del que habla la Sentencia 666 de 2010 de la Corte Constitucional de Colombia.”.

El segundo de los documentos se denomina “Análisis de la Tauromaquia desde una bioética no especista” en el que señala que “la Tauromaquia es inmoral, y que desde una perspectiva Bioética debería recomendarse su abolición, tomando

como base un análisis de los principios bioéticos (No maleficencia, beneficencia, autonomía y justicia).

**Coadyuvancia de la Red Internacional Antitauromaquia**

Solicita que se apruebe la consulta por cuanto “la violencia de la Tauromaquia es incompatible con los avances éticos de la sociedad que exigen el respeto hacia la naturaleza y la vida animal. Desafortunadamente la violencia hacia animales y personas está a la orden del día en la sociedad Colombiana. Las corridas de toros son un mal ejemplo en una sociedad moderna. El fin de las corridas de toros significaría una importante lección en el proceso de paz en el cual Colombia se encuentra en este momento”.

**Coadyuvancia de la Federación de Entidades Defensoras de Animales y del Ambiente de Colombia, FEDAMCO**

Dice que las corridas de toros son una representación cruel y violenta que implica el maltrato público, la tortura y muerte de un mamífero, convertida en espectáculo, el cual debe desaparecer pues no es aceptable en nuestro país.

Agrega que es “inadmisible legitimar esta práctica, con argumentos como la tradición o lo estético, en una sociedad moderna, pluralista y democrática. Nadie, en ninguna otra situación, admitiría que el placer estético o la tradición son fuentes de legitimación de acciones que dañan gravemente a otro. Con lo cual, tampoco es admisible que, con estos “argumentos”, se intente justificar el daño a un animal. Ni la tradición ni el arte legitiman moralmente la tortura. Como tampoco lo hace el pretexto de conservar al “toro bravo”. Los “toros bravos” **no son especie**, a lo sumo son una raza, y pueden conservarse, como otras muchas razas y especies, sin necesidad de maltratarlas. La biodiversidad no depende de la Tauromaquia, sino de políticas sostenibles efectivas.”.

Precisa que la ética ecológica “nos abre una visión del dolor y del sufrimiento, que ha permanecido cerrada durante mucho tiempo, para gran parte de la humanidad. Los animales sientes y sufren, y por ello, deben ser sujetos de derechos”.

**Coadyuvancia de Animal Defenders International (ADI)**

Señala que no es cierto que la consulta popular tenga por finalidad prohibir las corridas de toros, lo pretendido es hacer efectiva la participación ciudadana en las decisiones que afectan a los ciudadanos.

Precisa que para que la actividad taurina sea constitucional, en ciudades como Bogotá debe cumplir con los requisitos de tradición y arraigo, siendo este último el aspecto que se busca definir con la consulta popular.

### **Coadyuvancia de la Asociación Animalista Libera**

Dice que las manifestaciones culturales no son expresión directa de la Constitución sino de la interacción de los actores sociales y, por lo tanto, esta varía y se modifica con el tiempo, por lo que el concepto de cultura pertenece de forma distinta a cada generación, tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C 666 de 2010.

Señala que no se pueden considerar como minorías pues de conformidad con el Auto 025 de 2015 (sic), no es una minoría protegida y sus integrantes no son sujetos de protección de especial.

## **ANTECEDENTES**

### **Precedente del Tribunal Contencioso Administrativo en la emisión de pronunciamientos sobre consultas populares distritales**

Mediante providencia de 29 de septiembre de 2000 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", expediente con radicado No.11001-23-24-00-2000-00613, Magistrado ponente doctor William Giraldo Giraldo, se declaró ajustado a la Constitución el texto de la consulta para restringir el tránsito vehicular (Día sin carro) en la ciudad de Bogotá, D.C.

Consideró el Tribunal que la materia de la consulta se ajustaba a las potestades de las autoridades distritales, particularmente del Alcalde Mayor de Bogotá, a quien el artículo 2 del Decreto 2591 de 1990 le atribuye la calidad de autoridad de tránsito, en virtud de la cual y por mandato del artículo 1 del Decreto 1344 de 1970

-Código Nacional de Tránsito- está facultado para limitar la libertad de tránsito terrestre de vehículos a través de actos de intervención y reglamentación.

De otra parte, señaló que el artículo 1 del Decreto 1809 de 1990 preceptúa que los organismos de tránsito dentro de su correspondiente ámbito territorial expedirán las normas y tomarán las medidas necesarias para ordenar de la mejor manera el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, sujetos a las prescripciones del Código de Tránsito.

Con base en las razones anteriores, consideró que la consulta se ajustaba a la Carta.

### **Precedente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en materia de protección animal**

El Tribunal, Sección Primera, Subsección "A", con ponencia de la doctora Susana Buitrago Valencia, mediante sentencia de 25 de marzo de 2004, expediente 2002-1084, demandante Sindicato Nacional de Artistas Circenses, declaró la nulidad del Acuerdo No. 58 de 23 de abril de 2002, expedido por el Concejo Distrital, "Por medio del cual se prohíbe la presentación de animales salvajes y mamíferos en los circos o espectáculos públicos, se prohíbe a los alcaldes locales expedir licencias o permisos para espectáculos con animales silvestres o mamíferos marinos y se dictan otras disposiciones."

El Tribunal sostuvo que la facultad prevista en el artículo 12, numeral 7, del Decreto 1421 de 1993 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.", según la cual corresponde al Concejo Distrital: "Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.", no le confería competencia a la corporación administrativa distrital para prohibir la exhibición de animales silvestres o mamíferos marinos en los circos.

Argumentó el Tribunal, en lo pertinente para el presente caso, que la prohibición de que se trata: "no corresponde propiamente al desarrollo de la función de dictar normas para preservar y defender el patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente que se invoca como soporte para ostentar y desarrollar la

facultad reguladora. Incluso varios de los mismos animales pertenecientes a tal categoría pueden corresponder a faunas exóticas de otros ecosistemas no existentes en el municipio."

Adicionalmente, se consideró que la decisión adoptada afectaba las libertades económicas y de profesión u oficio.

Cabe mencionar que para cuando se dictó el fallo de 25 de noviembre de 2004 no se había proferido por parte de la Corte Constitucional la sentencia C 666 de 2010 que desarrolla el concepto según el cual el artículo 79 de la Constitución cobija dentro de la noción de "ambiente sano" la protección animal, tanto de la fauna silvestre en defensa de la biodiversidad, como de aquella que se protege del maltrato sin justificación legítima.

### **Los mecanismos de participación ciudadana**

El artículo 103 de la Constitución prevé cuáles son los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato; dispone, así mismo, el referido artículo 103 que "La ley los reglamentará."

La Constitución en el artículo 105 se ocupa en forma concreta de la consulta popular, cuando señala: "Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio."

Dos leyes han reglamentado los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, a saber, la 134 de 1994 y la 1757 de 2015.

La ley 134 de 1994 definió los "mecanismos de participación del pueblo" en la siguiente forma:

La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente (artículo 2).

El referendo es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, Distrital, municipal o local (artículos 3, 4 y 5).

La revocatoria del mandato es un derecho político por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde (artículo 6).

El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo (artículo 7).

La consulta popular es la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, Distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto (artículo 8).

La norma que se comenta precisa que en todos los casos la decisión del pueblo es obligatoria y que cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Por su parte, el artículo 51 y siguientes de la ley 134 de 1994, regulan en forma detallada la consulta popular a nivel departamental, Distrital, municipal y local, en la siguiente forma:

Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que éste determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales (artículo 51).

Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "sí" o un "no" (artículo 52, inciso 1).

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en la ley 134 de 1994 (artículo 52, inciso 2).

En los incisos 1 y 2 del artículo 53 de la ley que se comenta se indica cuál es el trámite del concepto previo para la realización de una consulta popular nacional, lo cual tiene relevancia para el presente caso, pues son los mismos requisitos de la consulta popular distrital:

En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más (artículo 53, inciso 1).

Emitido el concepto favorable del Senado, el texto de la consulta nacional será enviado inmediatamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional, para que dentro de los 15 días siguientes se pronuncie sobre su constitucionalidad y legalidad, de conformidad con lo señalado en el inciso segundo del artículo 50 de esta ley. El procedimiento aplicable en este caso será el de los decretos legislativos (artículo 53, inciso 2).

Cabe señalar que según el inciso 2 del artículo 50: "No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen la modificación de la Constitución Política."

Se precisa, por su parte, en el inciso 3 del artículo 53 el trámite de dicho concepto cuando la consulta es local:

El gobernador o alcalde solicitará a la asamblea, al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal Contencioso-Administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad, en los mismos términos previstos en el inciso anterior.

El artículo 54 regula la fecha para la realización de la consulta popular: la votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, o del vencimiento del plazo indicado para ello. En el caso de las consultas populares celebradas en el marco de las entidades territoriales y en las comunas, corregimientos y localidades, el término será de dos meses.

El artículo 55 se refiere a la decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

El artículo 56 regula los efectos de la consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Finalmente, se prevé en el artículo 57 la suspensión de la votación para la consulta popular durante la vigencia de cualquiera de los Estados de Excepción si su celebración pudiere afectar el orden público o se observare un ambiente de intimidación para los votantes.

En la sentencia C 180 de 1994, por medio de la cual se efectuó el control previo de constitucionalidad de la ley 134 de 1994, la Corte Constitucional señaló lo siguiente, que resulta pertinente para el caso:

"En el ámbito descentralizado territorialmente, sea regional, provincial o local la consulta popular versa sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio, y la iniciativa de convocatoria le corresponde al Gobernador o Alcalde, según el caso. La consulta popular es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas. Es el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político."

Mediante la ley estatutaria 1757 de 6 de julio de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", como ya se dijo, se expidieron normas que complementan los aludidos mecanismos de participación ciudadana.

El artículo 20, literal d), de la ley 1757 de 2015 dice que los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales.

En cuanto hace a la revisión previa de constitucionalidad, el artículo 21 dice que no se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales y que para el efecto:

La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatoria a mecanismos de participación democrática deberá permitir un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

### **La regulación legislativa de la Tauromaquia**

El actual reglamento taurino colombiano, con un total de 87 artículos, sin títulos ni capítulos, fue adoptado mediante la Ley 916 de 2004 "por la cual se establece el Reglamento Taurino Nacional, publicada el 26 de noviembre de 2004 en el Diario Oficial No.45.744.

Según el portal web: [www.derechotaurino.org](http://www.derechotaurino.org), al momento de la expedición de la ley 916 de 2004 en Colombia no existía un reglamento nacional taurino unificado, sino múltiples reglamentos departamentales o municipales expedidos por las autoridades respectivas, que regulaban la realización de festejos en las diferentes plazas del país; también se informa en dicho portal que la estructura del actual reglamento calca la del reglamento taurino español, con la excepción de dos títulos que le son ajenos: el referente al registro taurino, y el que trata de la comisión consultiva nacional de asuntos taurinos, en todo lo demás la estructura es idéntica.

Los apartes más destacables de la citada ley 916 de 2004 son los siguientes.

El artículo 1 precisa que el reglamento tiene por objeto la regulación de la preparación, organización y desarrollo de los espectáculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos.

El artículo 2 dice que dicho reglamento será de aplicación general en todo el territorio nacional.

Y los artículos siguientes se ocupan de materias específicas: clasificación de las plazas de toros, las dimensiones de estas, las dependencias, las plazas no permanentes, las plazas portátiles, las plazas de vaquillas o becerros, la clasificación de las plazas permanentes, la asistencia médica, la definición de las voces técnicas, las clases de espectáculos taurinos, los requisitos para la celebración de espectáculos taurinos, la documentación que se debe acreditar para realizarlos, los sobresalientes de espadas, la negación del permiso, la autorización previa para espectáculos taurinos, la competencia para suspender espectáculos en plazas portátiles, la modificación a los carteles, los derechos de los espectadores, las reglas de comportamiento del público, el ingreso de menores de diez (10) años, la venta de abonos, la venta de boletería, la autoridad durante las corridas, las funciones del presidente de la corrida, las funciones del asesor del presidente de la corrida, el inspector de la plaza, las ganaderías que acuden a la lidia, la edad de las reses, el peso de las reses, las reses tuertas, las astas de las reses, su embarque, el transporte, el desembarque, el reconocimiento de reses, los caballos de picar, los cabestros, las banderillas, la vara, el peto protector, los estoques, los rejonos, la apertura de la plaza, el reconocimiento de alternativas, el desarrollo del espectáculo, los trofeos, los indultos, la devolución de reses, las suspensiones, la finalización del espectáculo taurino, el toreo cómico, las multas, las sanciones y el procedimiento sancionador.

La ley 916 de 2004 ha sido objeto de los siguientes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional<sup>1</sup>:

Sentencia C-1190 del 22 de noviembre de 2005, Magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, que declara exequible el literal d del artículo 15, que establece el requisito de un paz y salvo de la asociación de toreros para la organización de espectáculos taurinos; y un aparte del artículo 82, sobre la comunicación a las organizaciones gremiales de las sanciones impuestas a sus miembros.

Sentencia C-1192 del 22 de noviembre de 2005, Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, que declara exequible el artículo 1, que establece que los espectáculos taurinos son "*una expresión artística del ser humano*"; el artículo 2,

---

<sup>1</sup> <http://www.derechotaurino.org/>

que establece que el reglamento será de aplicación en todo el territorio nacional; y el artículo 22, que regula el ingreso de menores de diez años a los espectáculos taurinos.

Sentencia C-115 del 22 de febrero de 2006, Magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, que declara estarse a lo resuelto en la sentencia C-1192-05, y declara exequible la totalidad de la Ley 916 de 2004 por los cargos estudiados en dicha sentencia.

Sentencia C-246 del 29 de marzo de 2006, Magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, que declara estarse a lo resuelto en la sentencia C-1192-05.

Sentencia C-367 del 16 de mayo de 2006, Magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, que declara inexecutable el artículo 26, que establecía que la presidencia de los espectáculos taurinos correspondería al alcalde de la localidad respectiva; un aparte del artículo 14, sobre los niños toreros, los que sólo podrán actuar cuando hayan cumplido catorce (14) años; un aparte del artículo 31 que establecía que las ganaderías de bravos son productos de alto interés nacional; y la expresión "*fomento*" del artículo 80 que trata de las escuelas taurinas. Declara executable el artículo 1 que establece el objeto del reglamento y declara estarse a lo resuelto en la sentencia C-1192-05.

Acerca del Reglamento Taurino Nacional la Sala estima pertinente hacer desde ahora los siguientes comentarios, en la perspectiva del análisis que más adelante se efectuará.

La ley 916 de 2004 corresponde a la reglamentación de una profesión u oficio: la Tauromaquia; sin embargo, pese al rango legal que tiene dicho Reglamento el artículo 26 de la Constitución no exige reserva legal para regular profesiones u oficios como estos, lo cual explica, en parte, que antes del Reglamento aludido (2004) haya habido regulaciones departamentales y municipales de la actividad.

De otro lado, la Sala observa que la ley 916 de 2004 constituye la típica norma de regulación de un oficio o actividad, lo cual significa que vincula a quienes los desarrollen, pero no constituye un mandato. Es el entendimiento que en criterio de la Sala debe darse a la expresión del artículo 2 de la citada ley: "Lo previsto en el presente reglamento será de aplicación general en todo el territorio nacional."

También resulta relevante para la Tauromaquia la ley 84 de 1989 " por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia."

El artículo 1 de dicha ley dispone: "A partir de la promulgación de la presente Ley, los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre."

El artículo 6 dispone: "El que cause daño a un animal o realice cualquiera de las conductas consideradas como crueles para con los mismos por esta Ley, será sancionado con la pena prevista para cada caso.

Se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes:

a) Herir o lesionar a un animal por golpe, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego.

(...)

d) Causar la muerte inevitable o necesaria a un animal con procedimientos que originen sufrimiento o que prolonguen su agonía. Es muerte inevitable o necesaria la descrita en los artículos 17 y 18 del capítulo quinto de esta Ley;

e) Enfrentar animales para que se acometan y hacer de las peleas así provocadas un espectáculo público o privado;

f) Convertir en espectáculo público o privado, el maltrato, la tortura o la muerte de animales adiestrados o sin adiestrar;

g) Usar animales vivos para entrenamiento o para probar o incrementar la agresividad o la pericia de otros animales;

(...)."

Y el artículo 7 dispone: "Quedan exceptuados de lo expuesto en el inciso 1 y en los literales a), d), e), f) y g) del artículo anterior, el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en esos espectáculos."

**Análisis de la Sala:**  
**Cuestiones Preliminares**

**Los alcances de la competencia del tribunal contencioso administrativo en materia de la revisión previa de constitucionalidad de las consultas populares**

Dos normas regulan la competencia del tribunal contencioso administrativo para emitir su pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una consulta popular, a saber, el inciso 2 del artículo 53 de la ley 134 de 1994 y el literal b del artículo 21 de la ley 1757 de 2015, ambas leyes estatutarias, como corresponde a la regulación de los mecanismos de participación ciudadana:

La Ley 134 de 1994 "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", prevé:

"Artículo 53º.- Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. **El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.**" (Destacado por la Sala).

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 1757 de 2015 "por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", establece:

"ARTÍCULO 21. Revisión previa de constitucionalidad. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:

a) La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto." (Destacado por la Sala).

Las anteriores disposiciones permiten concluir lo siguiente:

No podrán someterse a mecanismos de participación ciudadana "iniciativas inconstitucionales", esto significa que está prohibido acudir a dichos mecanismos para revertir decisiones o materias respecto de las cuales haya habido un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Las asambleas, concejos y juntas administradoras locales emitirán un concepto sobre la conveniencia de la consulta.

El tribunal de lo contencioso administrativo es juez de constitucionalidad, lo cual implica que el juicio de que se trata debe consistir en un examen de cotejo entre el mecanismo de participación ciudadana y la Constitución.

Para tales efectos, el tribunal deberá tomar en consideración los precedentes de constitucionalidad y de tutela de la Corte Constitucional, pues los jueces deben propender por una interpretación armónica del texto constitucional.

Sin embargo, en el marco de la autonomía e independencia judiciales, es al tribunal contencioso administrativo al que le corresponde, en el caso de las consultas populares distritales, interpretar la Carta en el marco de dicha competencia.

Esto resulta claro, pues en la distribución de competencias la Corte Constitucional tiene asignado dicho papel cuando se trata del referendo constitucional y del texto que se somete a consulta popular para la convocatoria de una Asamblea Constituyente (literal a del artículo 21 de la ley 1757 de 2015).

No ocurre lo mismo cuando se trata de los mecanismos de participación ciudadana departamentales, distritales, municipales y locales, porque en tales casos el tribunal contencioso administrativo es el juez constitucional.

Cabe agregar, sobre este aspecto específico, que esta distribución de competencias entre la Corte Constitucional y el tribunal contencioso administrativo la efectúa el legislador mediante ley estatutaria, es decir, a través de un medio cualificado para la adopción de las decisiones legislativas, lo que confiere mayor fortaleza al carácter de la competencia que se asigna al tribunal contencioso administrativo.

Así mismo, debe indicarse que según la sentencia C - 150 de 2015, por medio de la cual la Corte Constitucional revisó en forma previa la constitucionalidad de la ley 1757 de 2015, merced el control judicial hecho por el tribunal contencioso administrativo, "se evita que la intervención del pueblo recaiga, por ejemplo, sobre una pregunta que exceda los intereses del respectivo nivel territorial o que desconozca normas superiores."

La Corte Constitucional (C150 de 2015) precisó, de la misma manera, que esa revisión previa es "integral en tanto comprende la regularidad del procedimiento y la compatibilidad material con la Constitución."

Lo anterior significa que el examen de constitucionalidad que debe adelantar el tribunal contencioso administrativo abarca aspectos de forma ("la regularidad del procedimiento") como sustantivos ("la compatibilidad material -de la consulta- con la Constitución"), elementos que afirman el papel del tribunal contencioso administrativo en tanto juez de constitucionalidad de los mecanismos departamentales, distritales, municipales y locales de participación ciudadana.

Finalmente, la ley 1757 de 2015 agregó que todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un periodo de fijación en lista de diez días, para que cualquier

ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto

### **Concepto del Ministerio Público**

En cumplimiento del auto de 31 de julio de 2015 la Secretaría de esta Sección envió correo electrónico al agente del Ministerio Público correspondiente con el fin de que rindiera concepto (Fl. 278).

Una vez vencido el término de fijación en lista pasó el expediente al despacho sin que el Ministerio Público hubiese emitido su concepto.

### **Análisis sobre el cumplimiento de los requisitos formales**

Corresponde a la Sala a determinar si el procedimiento seguido durante el trámite administrativo de la consulta popular se desarrolló conforme a lo previsto en la norma aplicable.

Debe precisarse, en primer orden, que mientras se encontraba en trámite la consulta popular que se somete a revisión se promulgó la Ley 1757 de 2015, que agregó aspectos no contemplados en la Ley 134 de 1994, entre ellos, que la iniciativa de consulta popular puede ser ciudadana o gubernamental, siendo esta última la que se presenta en el caso bajo estudio.

En efecto, el 19 de mayo de 2015, el Alcalde Mayor, haciendo eco de varias peticiones presentadas por distintos "colectivos de ciudadanos", solicitó al Concejo Distrital concepto sobre la Consulta Popular referida a la actividad taurina (Fls. 2 a 9).

Posteriormente, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1757 de 6 de julio de 2015, el Alcalde Mayor, el 13 de julio de 2015, en vigencia de la nueva ley ratificó la solicitud inicialmente presentada adecuándola a los nuevos requisitos exigidos (firma de los secretarios del Despacho) e indicó que

la Consulta Popular se promovía como iniciativa gubernamental (Fls. 105 a 120).

Como la presente Consulta es de iniciativa gubernamental, procede la Sala a verificar, en primer término, el cumplimiento de los requisitos formales aplicables.

Sobre la Consulta Popular de iniciativa gubernamental la Ley 1757 de 2015 dispuso:

"ARTÍCULO 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:  
(...)

d) Consultas Populares. El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9 de la presente Ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales.

(...)

ARTÍCULO 31. Requisitos especiales previos al trámite. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

(...)

c) Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrán solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad.

ARTÍCULO 32. Conceptos previos. Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9 de la presente Ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla" (Destacado por la Sala).

Así las cosas, se advierte que la consulta popular distrital de iniciativa gubernamental requiere: (i) la firma de todos los Secretarios del Despacho, (ii) concepto del Concejo Distrital sobre la conveniencia de la Consulta, emitido dentro de los 20 días siguientes a la solicitud del alcalde, y (iii) decisión por mayoría simple de rechazo o apoyo (los dos últimos requisitos ya venían desde la ley 134 de 1994).

Con el fin de determinar si se satisfacen las exigencias de ley, procede la Sala a verificar el cumplimiento de los aspectos enunciados.

(i) Firma de todos los Secretarios del Despacho

Revisado el escrito de 13 de julio de 2015, mediante el cual el Alcalde Mayor ratificó ante el Concejo Distrital su solicitud de concepto sobre la Consulta Popular, se aprecia que el mismo está suscrito por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Martha Lucía Zamora; el Secretario de Gobierno (E), José del Carmen Cuesta Novoa; el Secretario Distrital de Hacienda (E) José Alejandro Herrera Lozano; el Secretario Distrital de Planeación (E), Octavio Fajardo Martínez; el Secretario de Desarrollo Económico, Carlos Fidel Simancas Narvárez; el Secretario de Educación, Oscar Gustavo Sánchez Jaramillo; el Secretario Distrital de Salud, Mauricio A. Bustamante García; el Secretario de Integración Social (E), Julián Moreno Parra; la Secretaria Distrital de la Mujer, Martha Lucía Sánchez Segura; la Secretaria Distrital de Ambiente, María Susana Muhamad González; la Secretaria Distrital de Movilidad, María Constanza García Alicastro; la Secretaria Distrital de Hábitat, Helga María Rivas Ardila; y la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte, Clarisa Ruiz Correal.

Así las cosas, el documento respectivo se encuentra suscrito por los secretarios que integran el gabinete del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

(ii) Concepto del Concejo Distrital sobre la conveniencia de la consulta popular.

El 19 de mayo de 2015 el Alcalde Mayor presentó solicitud de concepto de conveniencia para la realización de la Consulta Popular (Fls. 2 a 9).

El 9 de julio de 2015 el Concejo Distrital rindió concepto favorable a la Consulta Popular (Fls. 54 a 68).

El 13 de julio de 2015 el Alcalde Mayor, con ocasión de la promulgación de la Ley 1757 de 2015, ratificó su solicitud de Consulta Popular, conforme a los requisitos previstos en la nueva ley (Fls. 105 a 120).

El 28 de julio de 2015 el Concejo Distrital rindió concepto favorable precisando que el mismo se emitía conforme a la nueva regulación de los mecanismos de participación ciudadana, ley 1757 de 2015 (Fls. 138 a 165).

Por lo tanto, como el concepto de conveniencia fue emitido por el Concejo de Bogotá en sentido favorable, se cumple el requisito de ley.

No desconoce la Sala lo afirmado por algunos de los intervinientes en el sentido de que se dio un trámite indebido a la Consulta Popular pues el procedimiento se adelantó conforme al artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, pese a que debió hacerse de conformidad con el artículo 53 de la Ley 134 de 1994.

En tal sentido, se señala por los impugnantes que el 10 de julio de 2015 se dio una prórroga por 20 días, conforme al artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, lo que genera un vicio de procedimiento, pues dicha prórroga se aprobó conforme a una ley que no tenía aplicación en el tiempo.

Sobre el particular observa la Sala que en dicha sesión -la del 10 de julio de 2015- según se desprende del audio de la sesión plenaria, se retiró la solicitud del Alcalde Mayor para que este la adecuara a los nuevos requisitos previstos en la Ley 1757 de 2015 (firma de los secretarios del Despacho), indicando que una vez se presentara con el lleno de los mismos se contaría el término de 20 días para emitir concepto, lo cual ocurrió el 28 de julio de 2015.

En consecuencia, desde que se presentó la nueva solicitud de concepto, adecuada a la Ley 1757 de 2015, a saber, 13 de julio de 2015, hasta la fecha en que se emitió el concepto, 28 de julio de 2015, no transcurrieron más de los 20 días reglamentarios, motivo por el cual no se advierte el vicio aducido por algunos de los intervinientes.

(iii) decisión por mayoría simple de rechazo o apoyo

En lo que respecta a este punto, de conformidad con la votación realizada en la sesión plenaria del 28 de julio de 2015 la consulta popular fue aprobada por veintinueve (29) votos contra seis (6) (Fl. 248).

**Pregunta de la Consulta Popular**

El artículo 52 de la Ley 134 de 1994, prevé:

**"Artículo 52º.- Forma del texto que se someterá a votación. Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un "SI" o un "NO".**

No podrán ser objeto de consulta popular proyectos de articulado, ni tampoco la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376 de la Constitución Política y en esta ley." (Destacado por la Sala).

Es decir, la pregunta que se somete a consideración debe ser clara de tal manera que pueda ser resuelta en forma afirmativa o negativa.

En el presente caso, la pregunta que se pretende formular en la Consulta Popular es la siguiente:

*"¿Está usted de acuerdo, SI o NO, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá distrito Capital?"*

Así las cosas, se advierte que la redacción de la pregunta se hizo conforme lo prevé la norma transcrita, pues es clara, no induce a una respuesta determinada y debe contestarse con un "si" o con un "no".

### Análisis de la Sala:

#### Cuestiones de fondo

#### **La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de protección animal**

Mediante la sentencia C 666 de 2010, Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte Constitucional, encontró ajustada a la Carta, con una serie de fuertes condicionamientos que se analizarán más adelante, la excepción establecida en el artículo 7 de la ley 84 de 1989, Estatuto de Protección Animal, que permite las corridas de toros, entre otras actividades que implican maltrato animal.

En dicha ocasión, la Corte Constitucional puso de presente que el fundamento de la protección animal se encontraba en la función ecológica de la propiedad privada (artículo 58), el derecho a un ambiente sano (artículo 79) y en los deberes constitucionales (artículo 95).

Sobre el particular se adujo: "Es claro, que el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente se deben proteger per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolle, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas."

Y más específicamente indicó: "En lo atinente a su integración, y en relación con el tema que ahora convoca a la Corte, una concepción integral del ambiente obliga a concluir que dentro de los elementos que lo componen deben entenderse incluidos los animales, que hacen parte del concepto de fauna que, a su vez, se ha entendido como parte de los recursos naturales o, en otras palabras, de la

naturaleza como concepto protegido, cuya garantía es contemplada por la Constitución de 1991."

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

Resaltó la Corte más adelante: "No otra puede ser la interpretación que se de a las disposiciones que, como el artículo 79 de la Constitución, consagran deberes en cabeza del Estado respecto de la integridad del ambiente, sin que de esta obligación sea excluido elemento alguno de aquellos que hacen parte del concepto de ambiente como elemento complejo y como bien constitucionalmente protegido."

En esa misma línea de análisis, pero ocupándose ahora de la función social y ecológica de la propiedad privada y su relación con la protección animal manifestó la Corte: "Como se ha expresado claramente en la jurisprudencia la esencia social de la propiedad no solamente apunta a resaltar criterios de redistribución de la misma. En un Estado que se funda sobre el principio de solidaridad, la interpretación del contenido del derecho de propiedad debe hacerse teniendo en cuenta los otros valores y principios plasmados en el ordenamiento jurídico, los cuales son reflejo de los intereses presentes en el conglomerado social al que se aplica dicho ordenamiento jurídico."

Para concretar más adelante: "la naturaleza ecológica de la propiedad privada y su consecuencia, la ecologización de la vida privada, sustentan las limitaciones que desde el punto de vista constitucional se derivan para la propiedad que sobre los animales se tenga. Junto con el deber de protección a los recursos naturales y los deberes de comportamiento derivados de la dignidad humana, el ámbito de libertad en el trato que se dé a los animales, esta vez los que sean propiedad de las personas, debe entenderse desarrollable dentro de los parámetros establecidos por la función ecológica de la propiedad. Así, los contornos del contenido del derecho de propiedad respecto de los animales, y por consiguiente

la amplitud de la libertad de actuación amparada por este derecho, estará limitada, además, por el carácter ecológico inherente a la propiedad o, en otras palabras, por la ecologización de la misma que se deduce de la Constitución."

Debe agregarse que esta decisión, según se verá más adelante, justificó las corridas de toros como excepción a la regla general del buen trato hacia los animales, en razones culturales y en la tradición de los municipios y distritos, en los que de tiempo atrás se haya desarrollado la actividad.

Por tal motivo fue que se declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 7 de la ley 84 de 1989 -que permite las corridas de toros- en los siguientes términos -que se transcriben- dada la importancia que ellos tienen para el análisis subsiguiente:

"Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 "por la cual se adopta el estatuto nacional de protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia", en el entendido:

1) Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna. 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas; 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades."

### **La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los corridas de toros y la competencia de las entidades territoriales en la materia.**

La sentencia C-150 de 2015 de la Corte Constitucional, Magistrado ponente Mauricio González Cuervo que, como ya se dijo, efectuó la revisión previa de constitucionalidad de la ley estatutaria de participación ciudadana 1757 de 2015, fue enfática en señalar que la revisión previa de constitucionalidad del tribunal contencioso administrativo debía examinar "La existencia de límites competenciales de las consultas populares territoriales, en particular los relativos a que la materia objeto de consulta pueda ser decidida en la respectiva entidad territorial." (Destacado por la Sala).

En este orden de ideas, la Sala pasará a examinar las sentencias C-666 de 2010 (MP Sierra Porto) y C-889 de 2012 (MP Vargas Silva) de la Corte Constitucional, primordialmente, así como la T- 296 de 2013 (MP González Cuervo) con el propósito de indagar si en tales decisiones puede identificarse una línea jurisprudencial conforme a la cual la regulación de la materia taurina es del legislador o si por el contrario las entidades territoriales tienen un margen de definición en dicho campo.

La Corporación se referirá, de manera concreta, dentro de las distintas posibilidades de intervención del derecho en la materia taurina a aquella que consiste en la prohibición de la actividad, y no a aspectos distintos, pues es justamente dicha posibilidad la que surge del sometimiento de la consulta al Pueblo como uno de los posibles sentidos de decisión.

Como se anunció, la sentencia C 666 de 2010 declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 7 de la ley 84 de 1989 "por la cual se adopta el estatuto nacional de protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia."

La ley 84 de 1989 fijó en su artículo 1 la regla general de protección: "los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre."

Y en el artículo 7 estableció la excepción: "Quedan exceptuados (...) el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en esos espectáculos."

El fundamento que tuvo la Corte para declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 7 fue la existencia de una cultura en torno a la Tauromaquia, pero acota que "no puede entenderse (la misma) como un concepto bajo el cual es posible amparar cualquier tipo de expresiones o tradiciones, pues esto sería entenderla como un principio absoluto dentro de nuestro ordenamiento.", motivo por el cual estima que "es necesario armonizar dichas manifestaciones culturales con el deber de protección animal."

El razonamiento anterior llevó a la Corte a concluir que la norma bajo examen es constitucional en el entendido de que debe realizarse una regulación que permita garantizar "en la mayor medida posible el bienestar de los animales involucrados en dichas manifestaciones culturales.", consideración que se refleja en el ordenamiento de la sentencia cuando dice que la excepción del artículo 7 "permite la continuación de expresiones humanas y culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se **eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles** contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección de la fauna." (Destacado por la Sala).

De donde se deriva que la posición de la Corte Constitucional en esta materia consiste en visualizar el condicionamiento impuesto a la constitucionalidad del artículo 7 de la ley 84 de 1989 en un enfoque expansivo o de ampliación del principio general de protección animal contra el maltrato, concebido en el artículo 1 de la citada ley, esto es, la protección de los animales "contra el sufrimiento y el dolor causados directa o indirectamente por el hombre."

El horizonte de este ámbito de protección que fija la Corte Constitucional con respecto al trato de los toros en las corridas, se revela con mayor claridad en las varias limitantes o restricciones que se impusieron a la excepción del artículo 7, entre las que destaca la siguiente: "únicamente podrán desarrollarse (las corridas de toros, para el caso) en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a una periodicidad."

Tal mandato encuentra su razón de ser en que la sentencia, en su parte motiva, señala que el sustento de constitucionalidad del artículo 7 se refiere a "manifestaciones culturales de la sociedad (que) constituye (n) el fundamento para excepcionar el deber de protección."

Dicho en otros términos, si bien se trata de una excepción de alcance nacional, en tanto se encuentra consagrada en una ley, y desde ese ángulo goza de validez; su eficacia está limitada a realidades locales muy específicas pues el condicionamiento constitucional contrae los alcances materiales de la excepción a "aquellos municipios o distritos en los que los mismos sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad."

Esto es, si bien es una ley, o mejor son varias las leyes que regulan la materia taurina; después del condicionamiento de la sentencia C 666 de 2010 la eficacia jurídica de estas adquiere una connotación de adscripción local en tanto quedan sujetas a la acreditación sobre la existencia de una "tradición regular, periódica e ininterrumpida", en los espacios geográficos en los que se desarrolla.

Por ello, en esa misma línea de argumentación, fue que la sentencia estableció los restantes condicionamientos, a saber, que únicamente podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se hayan realizado en los respectivos municipios o distritos y que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la realización de tales actividades.

Finalmente, cabe señalar dos aspectos que se derivan de la sentencia que se comenta (C 666 de 2010). El primero de ellos que la Tauromaquia no tiene protección constitucional especial como actividad pues no se aduce en dicha providencia una norma que brinde protección específica, más allá de su cobijo como "expresión artística" en los términos del artículo 71 de la Carta. Y, segundo, que la parte resolutive de la sentencia que se comenta, por ese mismo motivo, establece que la excepción al maltrato animal prevista en el artículo 7 puede dar lugar "hasta determinación legislativa en contrario" lo cual reafirma lo sostenido en la primera parte de este párrafo en el sentido de que la Tauromaquia carece de protección constitucional y que, por lo tanto, no sería inconstitucional una norma que la proscriba.

No está demás señalarlo, la afirmación de la Corte según la cual mediante ley puede ser prohibida la Tauromaquia no significa que dicha materia esté amparada por reserva legal, simplemente dice que así como hay una ley que la permite hoy, también podría haber mañana una que la prohíba y anticipa, sobre el particular, la constitucionalidad de la norma que así lo dictamine, pues dice que es posible "hasta determinación legislativa en contrario".

Esta observación es importante porque llama la atención acerca de que en la sentencia C 666 de 2010 no se está sosteniendo la tesis según la cual la Tauromaquia es una cuestión de carácter nacional que sólo pueda ser regulada por el legislador. Lo que ocurre es que el legislador dentro de su libertad de configuración acometió la tarea de regularla y, por ello, es que existe la referida excepción del artículo 7, así como un Reglamento Taurino Nacional. Pero la circunstancia de que el Legislador haya "colonizado" este campo de la regulación no significa, al menos en los términos de la sentencia C 666 de 2010, que "per se" nos encontremos en un territorio de legislación que excluye otros tipos de manifestación normativa.

Incluso, avanzando en un mayor nivel de detalle en el análisis de la cuestión que se debate, la C 666 de 2010, dados los evidentes condicionamientos de "localidad" que impone como fundamento para justificar la excepción del artículo 7, debilita, si se quiere, cualquier apelación a la existencia de una reserva de ley, dado que la Tauromaquia pese a que cuenta con validez como norma nacional, su eficacia en sentido jurídico, es decir, su permisividad como norma está circunscrita a aquellos lugares en los que sea "manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida".

Esta "localidad" que se impone a la Tauromaquia hace que la misma deba ceñir su actividad a los lugares en los que ha brindado espectáculo y conduce a que el peso de dicha tradición en los ámbitos Distrital y municipal, así como la relevancia específica de la misma, incidan de manera determinante para acotar los alcances de la eficacia de las leyes que la autorizan.

Conforme a este análisis, puede concluirse que la concreción de las leyes protaurinas, en el entendimiento de la Corte Constitucional en la C 666 de 2010, se sujeta al peso de la tradición en los ámbitos locales; que la tauromaquia no

tiene protección constitucional especial; y que de la referida decisión no puede derivarse la existencia de reserva de ley.

### **La competencia del legislador para regular la materia taurina, según las sentencias C 889 de 2012 y T- 296 de 2013**

Podría pensarse que cosa distinta ocurre con respecto a la sentencia C 889 de 2012, Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, por medio de la cual la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de determinados apartes del Reglamento Taurino Nacional, pues si bien no constituye una rectificación jurisprudencial frente a los planteamientos de la C 666 de 2010, varía la dirección en que se inspiró la primera de ellas al señalar (la C 889 de 2012) que "Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina."; y agregó más adelante (C 889 de 2012), "las autoridades locales carecen de un soporte normativo que las lleve a concluir que la actividad taurina está prohibida in genere."; para culminar señalando: "como se trata de una actividad controversial y que compromete posiciones jurídicas constitucionalmente relevantes, bien puede ser restringida por el legislador, al grado de prohibición general."

Por su parte, la T 296 de 2013, Magistrado ponente Mauricio González Cuervo, afirma que la función de policía, que se atribuye a las entidades territoriales, se encamina a la concreción de los mandatos legales adoptados en desarrollo del Poder de policía por el Legislador, sin que la administración esté facultada para imponer restricciones más intensas o gravosas que aquellas previstas en la Ley.

Desde esta perspectiva, se sostuvo en la mencionada T: "la determinación de la administración tendiente a alterar la Tauromaquia para eliminar la muerte del toro se revela contraria a la Ley: sustrae de la competencia del Legislador la determinación del contenido de la expresión taurina regulada en la Ley 916/04."

Estas decisiones de la Corte Constitucional se apoyan en que los artículos 70, 71 y 150 de la Carta atribuyen al Legislador competencia para regular la materia taurina en la medida en que esta constituye expresión de valores artísticos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Así lo expresó la Corte en el siguiente párrafo de la sentencia T-296 de 2013: "Para la Corte Constitucional, la Constitución Política en los artículos 70, 71 y 150 le asigna al Legislador la atribución de señalar qué actividades son consideradas

Sin embargo, una mirada detenida a las normas constitucionales en mención permite advertir que no hay una competencia atribuida al Legislador para desarrollar la materia taurina y ni siquiera una del mismo tipo en relación con la materia aún más amplia de la "expresión artística".

En los referidos artículos 70 y 71 de la Carta no se afirma que corresponda al Legislador su desarrollo, es decir, no se trata de cuestiones que están reservadas en forma exclusiva para ser reglamentadas por este. En realidad, el sujeto sobre el que descansa toda una serie de "acciones" allí previstas es el Estado, de manera genérica.

Dicen las normas de los artículos 70 y 71 que compete al Estado "promover y fomentar el acceso a la cultura" (inciso 1, artículo 70); reconocer "la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país" y "promover la difusión de los valores culturales" (inciso 2, artículo 70); crear "incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten (...) las demás manifestaciones culturales y (ofrecer) estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades." (artículo 71).

Por su parte, el artículo 150 consagra la cláusula general de competencia del legislador, al advertir que "Corresponde al Congreso hacer las leyes", norma en la que se apoya la sentencia C889 de 2012 para sostener que "Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina.". Sin embargo, tampoco hay en la extensión del artículo 150 de la Carta norma alguna que contemple, en cabeza del Legislador, la competencia para regular la materia.

En todo caso, el empleo de la expresión es "el legislador el que tiene la potestad" de regular la materia, que se encuentra en la sentencia C 889 de 2012, y que además se apoya en el concepto de Poder de Policía como privativo del Congreso, induce o sugiere una línea de pensamiento según la cual sobre la materia pesa una especie de "reserva de ley" y que, en consecuencia, la Tauromaquia sólo puede ser regulada por este medio, excluyendo por supuesto la

---

*como expresión artística y cuáles de ellas -en concreto- merecen un reconocimiento especial del Estado"[82]. Con tal fundamento, la Ley 916/04 calificó la tauromaquia como forma de manifestación del arte."*

posibilidad de que otras autoridades o niveles de distribución de competencia territorial puedan llegar a tener algún tipo de incidencia.

Sin embargo, la "cláusula general de competencia del legislador" que, como se explicó, es la categoría en que se basa la sentencia C 889 de 2012 no equivale a "reserva legal" y tal cuestión ha sido precisada por la Corte Constitucional en la sentencia C 507 de 2014, Magistrado ponente Mauricio González Cuervo, al indicar que "esta última (la reserva legal) es una técnica de redacción de disposiciones constitucionales, en las que el constituyente le ordena al legislador que ciertos temas deben ser desarrollados por una fuente específica: la ley"; e indica, más adelante, que una de las consecuencias trascendentales del principio de "reserva de ley" es que "las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el Legislador no puede delegar al Ejecutivo (o por qué no a otras autoridades o niveles territoriales de decisión) (la regulación de) esa materia mediante reglamento."

En consecuencia, indicó la Corte (C 507 de 2014): "Hay una clara diferencia entre la existencia de la cláusula general de competencia del legislador, y la reserva de ley, en tanto conforme a la primera, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar la materia y permitir su concreción por medio de **reglamentos administrativos**, mientras en la segunda, si se trata de una materia que tiene reserva legal, corresponde entonces **exclusivamente al Legislador** desarrollarla, por tratarse de una institución jurídica, que protege el principio democrático, obligando al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas a través de una ley." (Destacado por la Sala).

Esta distinción resulta crucial para el caso porque si bien la Corte Constitucional ha dicho que "Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina.", dicha potestad no surge de la existencia de una reserva de ley, lo que de entrada haría constitucionalmente vedada la posibilidad de regulaciones por autoridades diferentes al Legislador, sino de una técnica de legislación distinta, a saber, la basada en la "cláusula general de competencia" que está en cabeza del Congreso de la República y que, como lo indicó la Corte Constitucional, se caracteriza porque "la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede

delimitar la materia y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos."

Esto significa que pese a la aseveración contenida en la sentencia C 889 de 2012 en el sentido de que el Legislador tiene la potestad de fijar las condiciones para espectáculos como el taurino, tal aserto tampoco puede ubicarse, como no se situó en la sentencia C 666 de 2010, en el escenario de la "reserva de ley", lo que haría constitucionalmente inviable el pronunciamiento de cualquier autoridad que no fuera el Legislador, sino en el de la "cláusula general de competencia del legislador" que, como se señaló, tiene unos elementos mucho más flexibles en cuanto a las autoridades que pueden concurrir a la regulación de la materia respectiva, al punto que como la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, permite su concreción "por medio de reglamentos administrativos." (C 507 de 2014).

Este es el motivo por el cual la afirmación contundente de la sentencia C 889 de 2012 según la cual "las autoridades locales carecen de un soporte normativo que las lleve a concluir que la actividad taurina está prohibida in genere", en principio no resulta consecuente con la circunstancia de que en C 666 de 2010, como se demostró, no se erige una "reserva de ley" que haga constitucionalmente inviable que autoridades distintas al Legislador entren a concretar "mediante reglamentos administrativos" la materia de que se trata.

En todo caso, las ópticas jurisprudenciales aludidas, deben ser conciliadas, en una interpretación armónica de la jurisprudencia constitucional, particularmente con la sentencia C666 de 2010, en tanto esta confirmó en su parte resolutoria un peso trascendental a la existencia de una tradición regular, periódica e ininterrumpida de tipo local, como fundamento para validar la Tauromaquia en cada caso. Este esfuerzo de armonización de lecturas jurisprudenciales conduce al juez constitucional al estudio de la forma como la Corte Constitucional ha resuelto los conflictos de competencia entre los niveles nacional y territorial en materia ambiental, como vía de solución al presente caso.

También, cabe señalar que la sentencia de tutela T 296 de 2013, que ordenó el restablecimiento de la Tauromaquia en la Plaza la Santamaría de la ciudad de Bogotá y calificó dicha actividad como "libre expresión artística" fue objeto de

recurso de nulidad por desconocimiento del precedente jurisprudencial, en especial el referido a la sentencia C 666 de 2010.

El recurso de nulidad se negó mediante Auto 025 de 4 de febrero de 2015 por cinco votos a favor y cuatro en contra. Una de las magistradas que votó con la mayoría aclaró su voto y los que salvaron lo hicieron argumentando que con dicha sentencia de tutela se desconocía el precedente "C" o precedente de constitucionalidad de la Corte.

### **El principio del rigor subsidiario como parámetro para definir las relaciones entre la República Unitaria y la Autonomía de las Entidades Territoriales en materia ambiental**

Continuando con el análisis hasta ahora expuesto, como el fundamento que sirve de base a la sentencia C 889 de 2012 es la existencia de una clara distribución de los asuntos de policía entre los niveles nacional y local, de modo que el Poder de policía radica en cabeza del Congreso de la República y la función y actividad de policía en las autoridades locales, dicho enfoque implicaría descartar por completo la posibilidad de que un mecanismo de participación ciudadana de alcance local, como la consulta popular, pueda modular lo que ya ha sido resuelto por el legislador.

No obstante, la compleja repartición de competencias que se suscita en un Estado organizado en forma de República Unitaria, pero que al propio tiempo proclama (artículo 1 de la Constitución) que dicha organización es "descentralizada" y, lo que resulta aún más fuerte, con "autonomía de sus entidades territoriales" genera un contexto de permanente tensión entre los niveles nacional y local que adquiere connotación especial cuando se trata de las fuentes del derecho ambiental.

En este punto del análisis cabe señalar que la pertinencia de acudir a los conceptos del derecho ambiental para superar o lograr un entendimiento razonable de la aparente contradicción jurisprudencial que se indicó más arriba, reside en la circunstancia, suficientemente explicada en C 666 de 2010, en el sentido de que la protección animal tiene como fundamento la función ecológica de la propiedad privada (artículo 58), la protección del ambiente (artículo 79) y los deberes constitucionales (artículo 95), de donde se deriva que la cuestión Taurina,

en tanto excepción a la regla general del buen trato hacia los animales, comporta también una cuestión ambiental.

Una histórica, consistente y uniforme línea jurisprudencial en la cual se pueden inscribir las sentencias C-064 de 1998, Magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo; C-596 de 1998, Magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa; C 894 de 2003, Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil; y C-554 de 2007, Magistrado ponente Jaime Araújo Rentería; permite afirmar que la tensión puesta de presente entre los niveles nacional y territorial en materia ambiental ha encontrado en los principios de gradación normativa y de rigor subsidiario una solución satisfactoria para el funcionamiento del sistema político y la articulación de los distintos niveles de la administración.

Desde la sentencia C-517 de 1992 se precisaron los contenidos y alcances de la forma de gobierno que participa de estos dos principios: "República Unitaria" y "autonomía de las entidades territoriales"; para indicar que "La introducción del concepto de autonomía de las entidades territoriales dentro de una República Unitaria puede generar -en el ejercicio concreto del poder público-, una serie de conflictos de competencia entre el nivel central y los niveles Seccional o local. Por eso, en el proceso de articulación de los distintos intereses se deben tener en cuenta los principios que introduce la Carta y las reglas que de ellos se derivan."

No por casualidad, la Corte Constitucional advirtió desde entonces que uno de los campos en los que se podrían escenificar las tensiones de competencias sería justamente en el ambiental: "Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido." (C 517 de 1992).

Este principio del rigor subsidiario sirvió, desde un principio, según puede verse en esta sentencia del año 1992, a la Corte Constitucional para delimitar con éxito los conflictos de competencia en el campo ambiental.

Para ello destacó en la sentencia C-064 de 1998 que si bien la Carta Política contiene varias normas que plantean una forma unitaria y nacional de regulación del medio ambiente, entre ellas los artículos 2, 79, inciso 2, 80, 333, 334, 366, 268 y 277, ordinal 4, dicha jurisprudencia también reconoció que existían otras disposiciones en el Estatuto Superior, que indicaban que el asunto de la regulación del medio ambiente era un tema en el que concurrían las competencias nacional, departamental y municipal y citó entre otras los artículos 300, 313, 331, 289 y 330: "La Corte entonces determinó que de manera particular la Constitución atribuía a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9o).".

En ese sentido, la Corte "delimitó la órbita de cada una de estas competencias concurrentes acudiendo al principio de rigor subsidiario que recoge el artículo 288 constitucional, con fundamento en el cual sostuvo que "las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, **por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente.**" (Destacado por la Sala). De esta manera, la Corte prescribió: "de conformidad con el principio de rigor subsidiario antes explicado, podrían determinar (las autoridades territoriales) requisitos más gravosos a los señalados por la legislación básica nacional contenida en las normas demandadas, que por esta vía podría ser desarrollada, complementada y precisada."

Por su parte, la sentencia C-596 de 1998 recordó: "De esta manera, en lo relativo a la protección ambiental es claro que existen competencias normativas concurrentes entre el poder central y las autoridades locales. La armonización de esta concurrencia de competencias es posible mediante la aplicación del principio del rigor subsidiario.". Para señalar más adelante: "En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, **su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley,** al punto de vaciarla de contenido, **por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial.**" (Destacado por la Sala).

Por esta vía se precisó en la sentencia C-894 de 2003 que "Para desarrollar la Constitución, y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa. Sin embargo esta debe sujetarse a un mismo tiempo, a diversos parámetros constitucionales (...) En primer lugar, la articulación del sistema debe propender por la efectividad de la protección del medio ambiente, y más generalmente, por el logro de los objetivos constitucionales en la materia. **Por otra parte, el sistema debe permitir la participación de las personas y de las diferentes comunidades, en las decisiones que los afecten.**" (Destacado por la Sala).

Con respecto al tópico específico de la autonomía territorial y sus alcances, señaló (C 894 de 2003) que "uno de los parámetros de análisis de constitucionalidad, por presunta violación de la autonomía de una entidad, consiste en establecer si el asunto ambiental, objeto de la respectiva función, trasciende el ámbito municipal, departamental o regional. Según este parámetro, el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional. **Por el contrario, si la función no compromete directamente intereses del orden nacional, el margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía se ve bastante reducido.**" (Destacado por la Sala).

Y, así mismo, estableció en la sentencia C 894 de 2003 que la medida para determinar si resultaba válida la limitación del principio de autonomía de las entidades territoriales estaba justificada en la "**existencia de un interés superior**". Pues "la sola invocación del carácter unitario del Estado **no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de un asunto ambiental que no trasciende el contexto local o regional**, según sea el caso. Ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan aceptables constitucionalmente, cuando son razonables y proporcionadas." (Destacado por la Sala).

De esta manera, las sentencias C 666 de 2010 y las ya referidas sobre el principio de rigor subsidiario confluyen en una misma dirección, a saber, la de que en asuntos ambientales -y la Tauromaquia es uno de ellos en tanto constituye excepción a la regla general de protección animal- el peso de lo local resulta determinante porque el principio de rigor subsidiario sólo se explica o tiene

fundamento en la medida en que la perspectiva local juzga razonable su aplicación; y, al propio tiempo, es la perspectiva local, entendida como la "tradición regular, periódica e ininterrumpida" de la Tauromaquia en determinados municipios y distritos (C 666 de 2010), la que justifica la excepción a la regla general de protección animal.

En este sentido, la C 666 de 2010 y las sentencias sobre rigor subsidiario coinciden porque respaldan la figura jurídica respectiva en función del peso que la "localía" juega en cada caso. En C 666 de 2010 lo que legitima la existencia de la excepción de la Tauromaquia es que en determinados municipios y distritos se advierta la existencia de una tradición regular, periódica e ininterrumpida, pues de otro modo no sería constitucionalmente aceptable dicha actividad; y en las sentencias sobre rigor subsidiario es la relación directa de las autoridades locales y su percepción inmediata de los conflictos ambientales la que justifica una mayor severidad en las exigencias de protección.

**Recapitulando lo dicho en precedencia, se concluye.**

Desde el punto de vista sustancial es constitucional prohibir la Tauromaquia pues ya ha sido señalado que dicha actividad no tiene protección constitucional específica y las sentencias C 666 de 2010 y C 889 de 2012, pese a sus distintos enfoques para abordar la materia, coinciden en que el Legislador bien puede prohibirla dentro de su libertad de configuración.

El debate se centra, entonces, en la competencia de las entidades territoriales para prohibir algunas de sus manifestaciones (las corridas de toros y las novilladas), aspecto en el que el principio de rigor subsidiario ofrece una solución razonable en la medida en que concilia los principios de República Unitaria -en el que se apoya el Legislador para aplicar a nivel nacional una excepción al buen trato animal- y de autonomía de las entidades territoriales, que en materia ambiental habilita para el establecimiento de medidas más restrictivas que las del nivel nacional.

Esta fórmula, pone a salvo las competencias del legislador y la validez de las reglas nacionales que regulan la materia, como la citada excepción del artículo 7

de la ley 84 de 1989 y el Reglamento Taurino Nacional, porque el rigor subsidiario sólo se aplica al ámbito territorial que decide proceder con mayor restricción en la aplicación de la norma nacional.

En esa medida, el rigor subsidiario mantiene la validez de una legislación nacional que regula lo concerniente a la tauromaquia, pero permite a aquellas entidades territoriales que muestran un mayor celo con la protección animal, la posibilidad de prohibir algunas modalidades dicha práctica, conjugando de esa forma los principios de República Unitaria y Autonomía Territorial en la precisa materia de la protección ambiental.

### **Solución al caso concreto**

Como se dijo, el tribunal contencioso administrativo, según las leyes estatutarias sobre mecanismos de participación ciudadana, es juez constitucional de la consulta popular Distrital.

En tales condiciones, al tribunal le corresponde efectuar el correspondiente juicio de constitucionalidad a partir de un cotejo entre la consulta popular y la Constitución.

Con tal propósito, le vinculan el contenido de la Constitución, porque así lo dicen las leyes estatutarias sobre mecanismos de participación, y estas mismas leyes - las estatutarias de participación- porque son ellas las que fijan los parámetros para la consulta popular.

Sin embargo, el esfuerzo que debe hacer todo juez por mantener la integridad y armonía del sistema jurídico le impone al tribunal contencioso administrativo un deber encaminado a considerar el precedente constitucional relevante sobre la materia.

En ese orden de ideas, el Tribunal ha identificado dos líneas jurisprudenciales que constituyen precedente relevante para la solución del caso: las sentencias sobre temas taurinos y las del rigor subsidiario.

Dentro de la primera línea, la de temas taurinos, observa dos vertientes: la que marca la C 666 de 2010 y de otro lado la que corresponde a las sentencias C 889 de 2012 y T 296 de 2013.

La primera vertiente con un fuerte énfasis hacia el recorte de la actividad taurina, dado que si bien declara constitucional la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989, que constituye la excepción a la regla del buen trato animal, lo hace con muy fuertes limitaciones para la Tauromaquia, que pueden resumirse, así:

-La protección animal es un deber constitucional con fundamento en el artículo 95, numeral 1 ("respetar los derechos ajenos **y no abusar de los propios**), el derecho a un ambiente sano (artículo 79) y la función social y ecológica de la propiedad privada (artículo 58).

-La actividad taurina carece de protección constitucional especial, pues no se aduce norma específica.

-La parte resolutoria de la sentencia C 666 de 2010 limitó fuertemente la Tauromaquia porque la circunscribió a los municipios y distritos donde haya una tradición que la sustente, sólo permite que las temporadas taurinas se lleven a cabo en las ocasiones en que tradicionalmente han ocurrido y negó cualquier posibilidad de utilización de dineros públicos para promoverla.

-Sostuvo, igualmente, que así como la ley hoy la permite mañana bien puede prohibirla.

-No le confirió a la actividad taurina ningún tipo de reserva legal en su desarrollo.

De otro lado, como se dijo, se encuentran las sentencias C 889 de 2012 y T 296 de 2013, que tienen una inspiración distinta en tanto respaldan el carácter artístico de la Tauromaquia, aluden a la existencia de una "potestad" del Legislador para su desarrollo y dicen que la Tauromaquia, en general, no puede ser prohibida por las autoridades territoriales.

Sin embargo, en la dirección ya indicada, esto es, en el deber que corresponde al tribunal contencioso administrativo de armonizar como juez constitucional el conjunto del sistema jurídico, retoma la Sala lo expresado líneas más arriba en el

sentido de que la "potestad" del Legislador a la que se refieren estas decisiones de la Corte (C 889 de 2012 y T 296 de 2013) no constituye "reserva de ley" sino "libertad de configuración del Legislador", en el marco de la cláusula general de competencia del artículo 150 de la Carta.

Dicho en otras palabras, como la misma Corte lo expresó, conforme al principio del rigor subsidiario (C 894 de 2003) **"si la función no compromete directamente intereses del orden nacional"** que es lo que ocurre en el presente caso porque la Tauromaquia no tiene ese carácter ni la consulta excederá a la ciudad de Bogotá, el **"margen de potestad configurativa del legislador para limitar la autonomía"** (de las entidades territoriales) **se ve bastante reducido"**, permitiendo con ello, en criterio de esta Sala, que el pueblo de Bogotá se pronuncie en consulta popular.

En este contexto, advierte la Sala la existencia de una consagración constitucional y legal expresa en materia de facultades de la entidad territorial de que se trata -el Distrito Capital- para expedir normas en materia ambiental.

El artículo 313 de la Constitución dispone que "Corresponde a los concejos: (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio."

Por su parte, en términos similares el Decreto 1421 de 1993, Estatuto de Bogotá, artículo 12 prescribe: "Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley: (...) 7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente."

Como corolario de este capítulo, cabe agregar dos aspectos relacionados con la consideración que debe observar este Tribunal frente a los precedentes últimamente mencionados.

De una parte, que la Consulta Popular de que se trata no contraviene la motivación de la sentencia C 889 de 2012 según la cual las autoridades territoriales no pueden, en general, prohibir la actividad taurina; puesto que la pregunta que se formula por el Alcalde Mayor se limita a dos de las siete

actividades previstas por el Reglamento Taurino Nacional: las corridas de toros y las novilladas.

Por otro lado, tampoco contraviene la orden de tutela T-296 de 2013, cuando dice que las autoridades deben abstenerse de emprender cualquier actuación administrativa que dilate el restablecimiento de las corridas de toros en la Plaza la Santamaría o impida su realización; porque la Corte Constitucional alude a las autoridades accionadas en ese caso: el Alcalde Mayor y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte; y, además, la pregunta que se formula en la Consulta no se circunscribe a la plaza de toros la Santamaría, sino a la prohibición de dos de las modalidades de la Tauromaquia en el Distrito Capital.

En el mismo sentido, se pone de presente que esta Corporación Judicial, en sentencia de acción popular de 12 de julio de 2012, Magistrada ponente Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, expediente 2007-0288-01, ordenó poner término al contrato suscrito por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte con la Corporación Taurina de Bogotá; circunstancia que es ajena al debate que aquí se plantea, pues si bien la Santamaría es el coliseo taurino de Bogotá, la consulta desborda el ámbito de la plaza de toros de la capital de la República y los fundamentos de la sentencia de acción popular no corresponden a las cuestiones que en el presente se debaten.

Por último, si bien se ha señalado más arriba que desde el punto de vista de su contenido prohibir la Tauromaquia no sería una medida inconstitucional, pues así lo dijo la Corte en la sentencia C 666 de 2010, al sostener que el legislador bien puede prohibirla, este tribunal se referirá a cuatro argumentos de fondo, por considerar que se encuentran fuertemente ligados a la compatibilidad material de la consulta popular con la Constitución, son ellos: a) la protección a minorías, b) la imposición de modelos de virtud, c) la limitación a la libre expresión artística y d) la afectación de los derechos a la libre empresa y a la libre escogencia de profesión u oficio.

### **La protección de minorías**

La crítica referida a la protección de las minorías se resume en que la afición taurina constituye un grupo humano que merece protección frente a los pronunciamientos de la mayoría y que una de las principales funciones del juez de

1202

constitucionalidad es la de proteger a aquéllas frente a los abusos de que puedan ser objeto por decisiones mayoritarias.

Sobre el particular la Sala considera.

El concepto de minoría ha sido entendido como el de todo grupo humano afectado por un déficit de protección en sus derechos, con antecedentes históricos en la falta de reconocimiento y protección.

Desde el año de 1977 el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas señaló que una minoría es un "grupo numéricamente inferior al resto de la población, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma."

Esta definición posteriormente fue moderada para señalar que si bien no es necesaria la condición de minoría en sentido numérico -como en los casos Guatemalteco o Sudafricano donde mayorías como los indígenas o los negros fueron históricamente discriminados- la definición de que se trata ha mantenido como uno de sus elementos esenciales el carácter de "posición no dominante" del grupo humano que reclama protección en su condición de minoría.

Sobre el particular, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el documento "Derechos de la minorías Normas internacionales y orientaciones para su aplicación" (2010), ha destacado:

"En la mayoría (1 E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, párr. 568. 4) de los casos, un grupo minoritario constituirá una minoría numérica, pero en otros una mayoría numérica puede encontrarse en una posición similar a la de una minoría **o en una posición no dominante, como ocurrió con los negros en el régimen de apartheid en Sudáfrica. En algunas situaciones, un grupo que constituye una mayoría en el Estado en su conjunto puede encontrarse en una posición no dominante dentro de una región dada del Estado de que se trate.**" (Destacado por la Sala).

1204  
1203

Por lo tanto, en la medida en que no hay evidencia ni elementos con base en los cuales se pueda afirmar que la afición taurina corresponda a la de un grupo humano que haya sido objeto de recortes inconstitucionales en el reconocimiento de sus derechos, esto es, que se encuentre en una "posición no dominante", no resulta aceptable la afirmación según la cual configuran una minoría cuyos derechos deban ser protegidos por el juez constitucional frente a los eventuales abusos de la mayoría.

Se trata de grupos de personas que han recibido distintas formas de protección por parte del Estado: regulación normativa de su actividad por disposiciones especiales; difusión y cubrimiento de sus actividades; respaldo a sus iniciativas; subsidios de entidades públicas; etc.

#### **La imposición de modelos de virtud**

De otro lado, se ha aducido que prohibir la Tauromaquia implica imponer modelos de virtud a quienes participan de dicha actividad.

La imposición de modelos de virtud ha sido considerada inaceptable en materia constitucional y en el campo de los derechos humanos en la medida en que implica modelos autoritarios que pretenden incidir en la autonomía personal y en los proyectos de vida.

Los modelos de virtud se caracterizan porque pese a que la conducta de que se trata no trasciende a la persona, se considera reprochable porque afecta la salud física y moral de los individuos como cuando se castigan el consumo de estupefacientes o la lectura de pornografía.

La Corte Constitucional ha considerado, en jurisprudencia constante y consistente, que cuando se trata de conductas que no trascienden al individuo la intervención del Estado es inconstitucional porque atenta contra la autonomía.

En la sentencia C 184 de 1998, Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz, al declarar inexecutable la norma del Código Penitenciario y Carcelario que prohibía la posesión de material pornográfico por parte de los internos (artículo 110, parágrafo, ley 65 de 1993) la Corte dijo que tal disposición contravenía la Carta en

la medida en que "resulta extraño que la ley pretenda limitar actividades que dependen de la libre opción de cada individuo, es decir, del ejercicio de sus gustos y aficiones, y de las cuales no se deriva perjuicio o atentado contra los derechos ajenos."

Y concluyó en ese sentido: "el establecimiento de un régimen disciplinario que busque el orden en los recintos carcelarios "no implica que el recluso no pueda poseer material pornográfico -o de cualquier otro tipo-, porque cada persona es libre de escoger sus lecturas y pasatiempos mientras no afecte los derechos de los demás."

También lo recordó en la sentencia C- 491 de 2012, Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, sobre el porte y consumo personal de estupefacientes al señalar que este comportamiento: "no reviste idoneidad para afectar los bienes jurídicos de la salubridad pública, la seguridad pública y el orden económico y social, protegidos en las normas que penalizan el narcotráfico, en cuanto **se trata de una conducta que no trasciende al ámbito personal del individuo.**" (Destacado por la Sala).

Precisando, más adelante, que "la penalización del porte o conservación de sustancia estupefaciente en cantidad como dosis personal comportaría vulneración del principio de proporcionalidad y prohibición de exceso en materia penal, como quiera que **se estaría criminalizando un comportamiento carente de idoneidad para lesionar bienes jurídicos amparados por la Constitución.**" (Destacado por la Sala).

Y en cuanto a la prohibición que introdujo el Acto Legislativo No. 2 de 2009 en el artículo 49 de la Constitución dijo que dicha prohibición: "no conduce a la criminalización de la dosis personal comoquiera que no comporta una finalidad represiva frente a quien tenga la condición de adicto, sino de protección a través de medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, las cuales deben contar con el consentimiento informado del adicto."

A diferencia de lo anterior, la Tauromaquia es una afición que trasciende al ámbito personal debido a que el sufrimiento animal es condición necesaria para su realización, por lo que puede ser prohibida en la medida en que atenta contra

7206  
1205

otros bienes que gozan de protección constitucional (artículos 58, 79 y 95 de la Constitución).

En esa medida, no se estaría imponiendo un modelo de virtud a los ciudadanos, sino que tal determinación haría parte de las elecciones legítimas del derecho como técnica de coerción cuando los comportamientos humanos trascienden, mediante conductas dañinas, el ámbito personal en menoscabo de otros bienes jurídicos.

### **La limitación a la libre expresión artística**

La Corte en la sentencia T- 139 de 2014, Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, dijo que la libertad de expresión artística comporta dos aspectos claramente diferenciables: "(i) el derecho de las personas a crear o proyectar artísticamente su pensamiento y (ii) el derecho a difundir y dar a conocer sus obras al público."

Si bien la Tauromaquia ha sido calificada como una manifestación de la libre expresión artística (T-296 de 2013, MP González Cuervo) o según algunos especialistas como una manifestación estética y lúdica, bien puede el sistema constitucional establecer límites razonables a tales expresiones si se estima que resultan desproporcionadas frente al interés de protección de otros valores.

En este sentido, la consulta popular a realizarse en la ciudad de Bogotá deberá resolver la cuestión acerca de si resulta aceptable que en el Distrito Capital los alcances de la referida libertad de expresión artística abarquen el sufrimiento animal en las modalidades de corridas de toros y novilladas; o si, por el contrario, este resulta excesivo en la ponderación entre dicha libertad y el deber constitucional de protección.

### **La libre empresa y la libre escogencia de profesión u oficio**

Por último, se ha aducido que una eventual prohibición de la Tauromaquia afectaría la libertad de empresa y los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión de quienes como ganaderos, toreros, banderilleros, picadors, mozos de espadas, mulilleros y todo el personal que conforma el espectáculo.

Sobre el particular, habría que recordar que la Consulta Popular se contrae única y exclusivamente a la prohibición de las corridas de toros y novilladas (pues tales son los términos de la pregunta), lo que excluye de la eventual prohibición otras manifestaciones de la Tauromaquia como el rejoneo, las becerradas, los festivales, el toreo cómico y los espectáculos mixtos (artículo 13, ley 916 de 2004).

Esto significa que la aprobación de la Consulta Popular implicaría una restricción de los derechos mencionados, no una desaparición de la actividad en general; y que, así mismo, la determinación de que se trata se limitaría al territorio del Distrito Capital.

### Decisión

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** ajustada a la Constitución la siguiente pregunta que el Alcalde Mayor pide someter a consulta popular en Bogotá DC:

*"¿Está usted de acuerdo, SI o NO, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá Distrito Capital?"*

**SEGUNDO.- Notifíquese** esta decisión al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., a la Presidenta del Concejo de Bogotá, D.C. y al Registrador Nacional del Estado Civil.

**TERCERO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente sin necesidad de desglose, previas las constancias pertinentes.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en Sala realizada en la fecha.



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Ausente con permiso

**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado