

Sentencia C-889/12

REGLAMENTO NACIONAL TAURINO-Requisitos para la celebración de espectáculos taurinos

ESPECTACULOS TAURINOS-Ambito de reglamentación y ejercicio del poder y función de policía de las autoridades locales en relación con espectáculos taurinos pero sometidos al principio de legalidad estricta

REQUISITOS PARA LA CELEBRACION DE ESPECTACULOS TAURINOS-Documentación

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Papel que cumplen respecto de la autorización para el uso o destinación de bienes públicos en la celebración de espectáculos

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Jurisprudencia constitucional

UNIDAD NACIONAL Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites recíprocos/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

MODELO DE ESTADO/NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Respeto del núcleo esencial por legislador

El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES-Aplicación de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad/PRINCIPIO DE COORDINACION, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD DE ENTIDADES TERRITORIALES-Presupuestos

PRINCIPIO DE ESTADO UNITARIO Y GRADO DE AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Tensión respecto del reconocimiento de expresiones culturales

RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD CULTURAL-Vínculo inescindible con los distintos ámbitos regionales y comunitarios

IDENTIDAD CULTURAL-Alcance

RECONOCIMIENTO LEGISLATIVO DE DETERMINADA EXPRESION ARTISTICA SIN QUE CON ELLO SE AFECTE EL PLURALISMO CULTURAL, NI AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES- Jurisprudencia constitucional/FACULTAD LEGISLATIVA PARA RECONOCIMIENTO DE DETERMINADA TRADICION CULTURAL-Restricciones

AUTORIZACION QUE ADELANTAN LAS AUTORIDADES DE LOS ENTES TERRITORIALES PARA CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS-Función de policía administrativa

PODER DE POLICIA, FUNCION DE POLICIA Y ACTIVIDAD DE POLICIA-Distinción/PODER DE POLICIA-Contenido y alcance/FUNCION DE POLICIA-Contenido y alcance/ACTIVIDAD DE POLICIA-Contenido y alcance

ACTIVIDAD TAURINA-Límites a su ejercicio/ACTIVIDAD TAURINA-Restricciones

PLAZAS DE TOROS-Clasificación/PLAZAS DE TOROS PERMANENTES-Concepto/PLAZAS DE TOROS NO PERMANENTES-Concepto/PLAZAS DE TOROS PORTATILES-Concepto

La Ley 916/04 prevé una clasificación de las plazas en permanentes, no permanentes y portátiles. En los términos del artículo 4° de esa normativa, tienen la condición de plazas permanentes “aquellos edificios o recintos específica o preferentemente construidos para la celebración de espectáculos taurinos”. En ese sentido, los artículos 5° y 6° ejusdem regulan tanto las dimensiones, como los servicios propios del espectáculo y el tratamiento de los animales que participan en él, tanto toros de lidia como caballos. El artículo 7° define a las plazas de toros no permanentes, para los efectos del Reglamento Nacional Taurino, a aquellos “edificios o recintos que, no teniendo como fin principal la celebración de espectáculos taurinos, sean habilitados y autorizados singular o temporalmente para ello.”

En lo que respecta a la autorización para estos inmuebles, el mismo artículo dispone que (i) la solicitud deberá ir acompañada del “correspondiente proyecto de habilitación del recinto, que reunirá en todo caso las medidas de seguridad e higiene precisas para garantizar la realización del espectáculo taurino, así como la posterior utilización del recinto para sus fines propios sin riesgo alguno para las personas y las cosas” (ii) la competencia para conceder dicha autorización corresponder al “Alcalde del municipio, previo informe favorable del Secretario de Obras Públicas o de la persona que desempeñe sus funciones”; y (iii) la autorización de las plazas de toros no permanentes será denegada “si el proyecto de habilitación del recinto no ofreciese las garantías de seguridad e higiene que requiere en todo caso este tipo de espectáculos”. Finalmente, el artículo 8° del Reglamento Nacional Taurino determina que las plazas de toros portátiles son aquellas “construidas con elementos desmontables y trasladables, de estructura metálica o de madera con la solidez debida para la celebración de espectáculos taurinos.” Estas instalaciones deberán cumplir con las dimensiones que prevé la misma norma. De otro lado, el artículo 11 determina que para cada una de estas modalidades de plazas de toros, los “organizadores de los espectáculos taurinos deberán garantizar a los profesionales participantes en los espectáculos taurinos la asistencia médica que fuere precisa frente a los accidentes que puedan sufrir con ocasión de la celebración de los mismos y únicamente durante los mismos. A tal efecto la alcaldía dictará las normas a las que habrán de ajustarse los servicios médico-quirúrgicos, estableciendo los requisitos, condiciones y exigencias mínimas de tales servicios, así como las disposiciones, de este orden, que habrán de observarse para la organización y celebración de espectáculos taurinos”.

INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Reiteración de jurisprudencia/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Procedencia/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Condiciones para su procedencia/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración

ACTIVIDAD TAURINA-Espectáculo avalado por normas legales, pero sometida a restricciones estrictas y específicas, en aras de hacerlo compatible con las prescripciones constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente/ACTIVIDAD TAURINA-Exigencias

ESPECTACULO TAURINO-Condiciones exigibles por autoridad territorial para su ejecución

ESPECTACULOS TAURINOS-Distinción de las expresiones “comunicación” y “autorización”

contenidas en normas acusadas

FUNCION DE POLICIA-Alcance en el ámbito de actividades taurinas

El ejercicio de la función de policía es, ante todo, un mecanismo institucional para limitar, de manera particular y específica, el ejercicio de determinados derechos o posiciones jurídicas, con el fin de asegurar el orden público, comprendido como las distintas condiciones fácticas necesarias para dar eficacia a los derechos a la seguridad, salubridad y convivencia social.

Cuando una autoridad administrativa determina requisitos habilitantes para la celebración de espectáculos taurinos, esa conducta es constitucionalmente admisible a condición que se encauce dentro de los límites propios de la función de policía. Lo contrario llevaría a concluir que las entidades locales pueden imponer tales requisitos por su simple condición de entes investidos de autoridad. Esta visión, como es apenas obvio, es inadmisibles en tanto se opone a cualquier idea de Estado de Derecho.

PROTECCION ANIMAL-Jurisprudencia constitucional/FUNCION DE POLICIA CUANDO LAS AUTORIDADES LOCALES AUTORIZAN LA CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS-No se amplía ni se desconoce las estrictas restricciones que para la actividad taurina fueron impuestas por la sentencia C-666 de 2010

LEGISLADOR-Se encuentra habilitado para identificar determinadas expresiones culturales y artísticas, materiales o inmateriales como objeto de protección estatal

LEGISLADOR-Está habilitado para prohibir definitivamente el toreo en Colombia

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE-Alcance y límites

AUTORIDADES LOCALES-Ejercen competencias propias de la función de policía administrativa cuando imponen condiciones para celebración de espectáculos públicos

AUTORIDADES LOCALES-Cuando exigen condiciones para la celebración de espectáculos públicos, carecen de un margen de discrecionalidad fundado en evaluaciones personales sobre la convivencia de la actividad de que se trate

ACTIVIDAD TAURINA-Es una manifestación cultural que, por ese carácter, no es objeto de actual prohibición general

CORRIDAS DE TOROS-Ponderación del reconocimiento cultural y necesidad de satisfacer el mandato de bienestar animal

PRINCIPIO DE LOCALIZACION-Definición

EXTENSION DE LOS PODERES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA REGULACION DE ACTIVIDADES CIUDADANAS-Puede traducirse en amenaza de derechos fundamentales

ACTIVIDAD TAURINA-Si bien el Estado la reconoce como cultural, no puede promover dicha actividad ni destinar recursos públicos para su financiación/ACTIVIDAD TAURINA-Desincentivación por el Estado

CELEBRACION DE ESPECTACULOS TAURINOS-Cuando se trate de plazas de propiedad de las entidades territoriales, su arrendamiento se regula por las disposiciones propias del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

ACTIVIDAD TAURINA-Exigencia de requisitos al margen de la naturaleza del inmueble en que se lleve a cabo

CELEBRACION DE ESPECTACULOS TAURINOS-Inexequibilidad de la expresión “que requieran autorización previa” contenida en los artículos 17 y 18 de la ley 916 de 2004

Referencia: expediente D-9027

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 (parciales) de la Ley 916 de 2004 “por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.”

Actor: Jonathan Ramírez Nieves

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Jonathan Ramírez Nieves solicita a la Corte que declare la inexecutable de algunas expresiones normativas contenidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 916 de 2004 “por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.”. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las normas demandadas, publicadas en el Diario Oficial 45.744 de 26 de noviembre de 2004, y se subrayan los apartes acusados

“Ley 916 de 2004

Noviembre 26

“por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.”

(...)

Artículo 14. Requisitos para la celebración de espectáculos taurinos. La celebración de espectáculos taurinos requerirá la previa comunicación al órgano administrativo competente o, en su caso, la previa autorización del mismo en los términos previstos en este reglamento.

Para la celebración de espectáculos taurinos en plazas permanentes bastará únicamente, en todo caso, con la mera comunicación por escrito. En las plazas no permanentes será

necesaria la autorización previa del órgano administrativo competente.

La comunicación o la solicitud de autorización podrán referirse a un espectáculo aislado o a una serie de ellos que pretendan anunciarse simultáneamente para su celebración en fechas determinadas.

Artículo 15. Documentación. Las solicitudes de autorización o las comunicaciones a que hacen referencia los artículos anteriores se presentarán por los organizadores con una antelación mínima de ocho días y en ella deberá expresarse lo siguiente:

- a) Datos personales del solicitante;
- b) Empresa organizadora;
- c) Clase de espectáculo;
- d) Lugar, día y hora de celebración;
- e) Procedencia de las reses a lidiar;
- f) Nombre de los lidiadores;
- g) Clase y precio de las localidades;
- h) Lugar, días y horas de venta al público;
- i) Condiciones del abono si lo hubiere;

Junto con las solicitudes o comunicación se acompañará por el interesado los siguientes documentos:

- a) Certificación de arquitecto o ingeniero, en la que se haga constar que la plaza, cualquiera que sea la categoría, reúne las condiciones de seguridad para la celebración del espectáculo de que se trate;
- b) Certificación del Jefe de Equipos Quirúrgicos de la plaza de que la enfermería reúne las condiciones mínimas necesarias para el fin a que está dedicada y dotada de los elementos materiales y personales reglamentariamente establecidos y contrato de servicio de

ambulancia;

Las certificaciones anteriores se presentarán únicamente al comunicar el primer festejo del año en las plazas permanentes, sin perjuicio de la inspección que la administración pueda realizar en el transcurso de la temporada;

d) Certificación de la Unión de Toreros de Colombia, tanto de la sección de matadores como de la sección subalternos, donde conste que tanto la empresa organizadora como los matadores y subalternos actuantes se encuentran a paz y salvo con esas entidades;

e) Constancia sobre la solicitud del servicio de policía;

f) Constancia de arrendamiento de la plaza;

g) Póliza de responsabilidad civil extracontractual, para cubrir cualquier riesgo de accidente, que con motivo del festejo pueda producirse y para responder por los impuestos que el espectáculo cause a favor del fisco municipal.

III. LA DEMANDA

El actor considera que las expresiones acusadas vulneran los artículos 1°, 7° 136, 287, 311 y 313 de la Constitución, todos ellos relacionados con el grado de autonomía que la Carta Política reconoce a las entidades territoriales.

El demandante parte de advertir que, de acuerdo con las normas acusadas, en aquellos municipios y distritos que cuenten con plazas de toros permanentes, esas entidades territoriales están obligadas, por mandato del legislador, a permitir la actividad taurina en esos escenarios. Esta situación usurpa y desconoce la competencia de los concejos para ejercer el control del patrimonio cultural del municipio o distrito, pues los convierte a las autoridades locales en simples agentes de la imposición del legislador, puesto que "... al no poder intervenir en la decisión de permitir o prohibir la celebración taurina, son meros tramitadores de la comunicación para celebración de dichos espectáculos, retirándoles cualquier forma de participación activa, vulnerando adicionalmente el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales, establecido en el artículo 1° de la Constitución, principio que además está ligado a la soberanía popular y a la democracia participativa, quitando esa pieza angular del desarrollo de la autonomía como es el poder de dirección que

gozan las entidades territoriales, que le permite como expresión del principio democrático, que la comunidad pueda elegir una opción distinta a la del poder central, sin atentar contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad”.

Agrega que si existe un mandato constitucional definido de descentralización administrativa, se opone a la Constitución que la ley imponga a los entes territoriales determinadas líneas de acción respecto de asuntos que, como la celebración de espectáculos públicos y la destinación del patrimonio cultural, hacen parte de dichas competencias objeto de descentralización. Para el actor, los derechos de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponden (Art. 288 C.P.), son desconocidos cuando el legislador compele a dichas entes a adoptar decisiones particulares y específicas sobre la autorización para la ejecución de espectáculos taurinos, excluyéndose toda posibilidad que la entidad territorial adopte una solución diferente a la autorización de esas actividades. Esto más aún cuando se trata de una actividad intrínsecamente controvertida, como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, al analizar la exequibilidad de la Ley 916/04.

El actor pone de presente que las normas acusadas imponen tratamientos que se muestran incluso inverosímiles. Así, el artículo 17 de la Ley 916/04, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales, permite que el órgano competente en aquellos municipios que no cuentan con plazas de toros permanentes, pueda de manera motivada negar la autorización del espectáculo taurino. En ese sentido, contar con una plaza de toros permanente es razón suficiente para limitar el grado de autonomía, pues en esos casos los municipios y distritos no cuentan con esa opción de decisión. Para el actor, esta circunstancia en modo alguno puede servir de base para irrogar un tratamiento diferenciado, en detrimento de claras disposiciones superiores que reconocen ese grado de autonomía y derivan derechos específicos a favor de las entidades territoriales.

Determina que las expresiones acusadas también desconocen la diversidad cultural de la Nación, pues imponen una visión particular y específica para todos los habitantes, fundada en el acuerdo sobre la práctica taurina, que es controvertida en razón de basarse en el maltrato animal. Esto al punto que la jurisprudencia constitucional ha considerado que los espectáculos taurinos pueden ser válidamente desestimados en razón de esa circunstancia,

lo que justificaría a su vez que las autoridades locales puedan adoptar decisiones que autoricen o denieguen esa práctica. Del mismo modo, se contraviene el artículo 136-1 C.P., pues el Congreso, en virtud de los preceptos demandados, terminaría inmiscuyéndose en asuntos de competencia privativa de otras autoridades, en este caso los entes territoriales, como se ha explicado en precedencia.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

4.1. Intervención del Ministerio de Cultura

A través de escrito formulado por apoderada especial, el Ministerio de Cultura solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Indica que, de acuerdo con los artículos 287 y 288 C.P., la autonomía de las entidades territoriales está limitada por las disposiciones legales. En el caso planteado, el legislador ha previsto una actividad de “interés nacional” y en ese sentido, ha fijado regulaciones particulares para esta, en específico, que las plazas de toros permanentes sean utilizadas para el espectáculo taurino. Esta previsión, a su vez, en nada desconoce o interfiere la función que tienen los concejos para preservar y defender el patrimonio cultural del municipio. Solo que tal facultad opera en concordancia con los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las competencias nacionales y locales.

Para el Ministerio, esa modalidad de regulación nacional sobre el patrimonio cultural no es extraña al ordenamiento jurídico, como se evidencia del contenido de las Leyes 99/93, 397/97 y 1185/08. Previsiones de esta naturaleza no afectan “... las funciones, obligaciones, competencias y autonomía de los entes territoriales en materia cultural, pues a través de mecanismos como las declaratorias de bienes de interés cultural del ámbito municipal, los planes de ordenamiento territorial, entre otros, los municipios desarrollan y ejercen su autonomía en estos asuntos dentro del ámbito municipal. || No puede concluirse entonces que la expedición de una Ley conlleve desconocimiento de las competencias propias de los entes territoriales.”

Tampoco puede concluirse válidamente que los preceptos acusados desconozcan la

diversidad étnica y cultural. Ello debido a que el alcance de estas disposiciones está circunscrito a la fijación de los requisitos para la celebración del espectáculo taurino, por lo que se restringe al establecimiento de un marco para actividades administrativas, que a su vez están dirigidas a garantizar la seguridad y la salubridad para las personas que participan y asisten a ese espectáculo.

4.2. Intervención del Distrito Capital de Bogotá

El Director Jurídico del Distrito Capital presentó escrito justificativo de la inexecutable de las normas demandadas. Para ello, parte de exponer varias decisiones de la Corte en materia de autonomía territorial, con el objeto de concluir que el margen de configuración legislativa sobre esa materia tiene restringido fijar previsiones que constituyan intervención en asuntos locales.

Esta extralimitación concurre en el caso analizado, pues la norma introduce una regulación invasiva tanto en la planificación del uso del suelo y de los inmuebles públicos, como respecto de la autorización a particulares para la utilización de esos bienes. Para el interviniente, “[e]n lo que se refiere con la normatividad propia de los escenarios que hacen parte de una entidad territorial, es importante señalar que el legislador no tiene competencia ni facultad discrecional al momento de reglamentar los parámetros y condiciones para el préstamo de inmuebles de una determinada entidad territorial, como en efecto sucede con establecer, como lo señala el demandante, al Municipio como un mero tramitador de documentos, sin la posibilidad de determinar la destinación específica de un determinado equipamiento.”

El Distrito Capital insiste en que la afectación de la autonomía territorial no solo se da por las normas acusadas, sino también por el artículo 4º de la Ley 916/06, el cual fijó un uso particular y obligatorio a las plazas de toros permanentes, excluyéndose con ello toda oportunidad que las autoridades administrativas locales adopten decisión al respecto, distinta a autorizar el espectáculo taurino cuando se cumplen requisitos de índole exclusivamente administrativa. Sobre este particular hace énfasis en que la decisión acerca del uso de los inmuebles públicos debe recaer en las autoridades del municipio o distrito correspondiente, pues esta limitación es corolario de la prescripción constitucional que confiere a las entidades territoriales la competencia privativa en la definición del uso del

suelo. Así, "... se comparte el criterio del demandante en cuanto a la violación del principio de la autonomía territorial, teniendo en cuenta que lo pretendido por el legislador en los artículos demandados, fue sustraer la competencia constitucional de los concejos de determinar el uso de un establecimiento local o distrital, como lo son las plazas de toros permanentes, al dejar sujeta la celebración de los espectáculos taurinos o cualquier manifestación cultural en dichas plazas, con el simple cumplimiento de los requisitos formales requeridos por la ley, por parte de los particulares, dejando sin competencia alguna al órgano administrativo competente, el cual no tiene poder de decisión sobre esa documentación, en el sentido de permitir o no el uso de la misma, es decir, que con el puro cumplimiento de esas formalidades, los particulares podrán hacer uso sí o sí de la plaza, sin objeción alguna."

Finalmente, indica que una previsión de esa naturaleza, que en su criterio elimina el margen de decisión sobre el uso de las plazas de toros permanentes, incluso impediría que los municipios y distritos adopten las medidas de limitación a tratos crueles contra los animales usados en la actividad taurina, mandato que el interviniente infiere de lo decidido en la sentencia C-666/10.

4.3. Intervención del Municipio de Santiago de Cali

El Jefe de la Oficina de Dirección Jurídica de la Alcaldía de Santiago de Cali intervino en la presente acción de inconstitucionalidad, con el fin de defender la exequibilidad de las normas acusadas.

Para sustentar esta conclusión, señala que con base en la jurisprudencia constitucional, en especial aquella contenida en la sentencia C-1192/05, se tiene que la actividad taurina hace parte de las tradiciones culturales del país, por lo que es receptora de reconocimiento jurídico. Por ende, la regulación demandada no hace nada distinto que reconocer esa tradición. Además, contrario a como lo plantea el actor, los preceptos acusados, en tanto imponen determinados requisitos y plazos de antelación, sí confieren facultades a los municipios y distritos para evaluar las condiciones de "seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad pública" que deben cumplirse para los espectáculos públicos.

Por ende, el propósito del precepto es constitucional, pues no es otro que eliminar exigencias innecesarias para el préstamo de las plazas de toros permanentes. Así, se impone la

constitucionalidad de dichas disposiciones.

Intervenciones institucionales y académicas

4.4. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios presentó ante la Corte solicitud de inexecutable de los preceptos demandados. Para ello, parte de indicar que la norma no distingue entre las plazas de toros permanentes de propiedad oficial y aquellas privadas. En ese orden de ideas, el mandato legislativo obliga a las entidades territoriales a autorizar el uso de ambos inmuebles para la actividad taurina, lo que lesiona desproporcionadamente el grado de autonomía de las entidades territoriales, pues les impone un criterio particular sobre el asunto.

El interviniente aclara que en el caso analizado no se discute si los entes locales puedan prohibir la práctica taurina, sino su grado de incidencia en las decisiones sobre los asuntos propios de los entes territoriales. En ese sentido, advierte que “[s]on las autoridades locales las llamadas a analizar las diversas circunstancias que se presenten en cada caso concreto, para determinar si se autoriza o no la celebración de un espectáculo, y el legislador no puede relegarlas a meras inertes e inermes receptoras de las comunicaciones que los particulares les remitan en las cuales les impongan espectáculos, sean taurinos o de cualquier otro orden. || El segundo, y todavía más grave es, como arriba se anotó, la intromisión del legislador en el patrimonio público local pues si la plaza de toros, como parece ocurrir, es propiedad pública municipal en todos los casos, es absolutamente inconstitucional que el legislador autorice su utilización por el particular que determine realizar un espectáculo taurino sin que ni siquiera esté obligado a solicitar la autorización formal de la Alcaldía Municipal.”

4.5. Corporación Taurina de Bogotá

Mediante escrito suscrito por apoderado especial, la Corporación Taurina de Bogotá presenta intervención en el presente proceso, en la que solicita que la Corte que declare la exequibilidad de los apartes normativos cuestionados.

A partir de la cita de varias decisiones de la Corte acerca de la relación entre el principio de

Estado unitario y el grado de autonomía de las entidades territoriales, la interviniente indica que la jurisprudencia constitucional ha admitido que la ley puede fijar válidas intervenciones respecto de asuntos que atañen a los entes locales, siempre y cuando se mantengan ciertos límites, entre ellos la imposibilidad de despojar a las entidades territoriales de las competencias que les son propias y exclusivas. Llevados esos argumentos al caso analizado, se tiene que los preceptos acusados carecen de ese efecto de usurpación de la competencia.

En contrario, la medida acusada “[s]implemente contempló un diseño normativo que, al ser analizado en detalle, se enmarca en los lineamientos que la propia Corte Constitucional ha determinado para resolver el asunto de la exequibilidad de las prácticas taurinas, en particular la sentencia C-666 de 2010, que consiste en lo siguiente: en aquellos lugares donde se encuentra afincada la “tradición taurina” se respeta su ejercicio, y en aquellos eventos donde no es así, se proscribire su promoción y realización. (...) Bajo el mismo criterio señalado, a pesar de ser anterior a la sentencia, las disposiciones acusadas en este asunto contemplan un diseño normativo en virtud del cual en aquellos casos donde existen plazas permanentes, únicamente, se requiere que los organizadores ‘comuniquen’ previamente la realización del espectáculo taurino a las autoridades municipales y/o distritales. Y en aquellos donde no existen estas plazas permanentes queda a disposición de las autoridades competentes hacer uso de la facultad de autorizar o no la realización del espectáculo taurino.”

Por ende, la interviniente considera que el cargo planteado no explica, bajo condiciones de suficiencia, la razón por la cual el precepto acusado tiene el alcance que pretende asignársele, consistente en la indebida usurpación de competencias de las entidades territoriales. Además, si se aceptase que la norma prevé algún nivel de limitación de las competencias de esos entes, en cualquier caso no es irrazonable o desproporcionado. Al respecto, se plantea que “(i) el núcleo esencial de la autonomía, esto es, aquellos elementos indispensables con que cuentan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses, no se ven transgredidos; (ii) tampoco se presenta por parte del legislador, en las disposiciones acusadas, una medida que viole la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, ni se da una afectación sensible de la facultad de dirección política de estas entidades.”

Finaliza la Corporación interviniente señalando que la fijación de determinadas condiciones predicables del uso de plazas permanentes está en entera consonancia con lo dispuesto en la

sentencia C-666/10. Esto debido a que en esa decisión se determinó que la práctica taurina, en aquellos lugares donde se encuentra arraigada, resulta plenamente admisible. Por ende, contrario a lo manifestado por el demandante, no existe un mandato constitucional de prohibición de la actividad taurina. En términos de la interviniente "... darle crédito al actor implicaría desvirtuar el contenido mismo de la decisión según el cual se deben permitir los espectáculos existentes - respetando el rito que contiene una regulación legal sobre la cual hay cosa juzgada - y se pueden proscribir las nuevas. Si la Corte hubiera querido reconsiderar el diseño normativo existente por considerarlo inconstitucional, hubiera declarado inexecutable la práctica en su conjunto, pero como se advierte, ello no fue así. Implicaría también admitir que la Corte invadió con la regla jurisprudencial que definió en su decisión, las competencias de las entidades territoriales, cosa que tampoco ocurrió."

4.6. Intervención de la Universidad de Ibagué

La decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué presentó intervención dirigida a defender la exequibilidad de las previsiones acusadas. Para ello, recapituló varias decisiones de la Corte que, en su criterio, demuestran que la autonomía territorial puede ser válidamente limitada por el legislador, bajo determinados parámetros y condiciones, en especial el cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, al igual que la limitación correspondiente se derive de la protección del interés general.

En el caso planteado, las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-1192/05 permiten concluir que la práctica taurina, a pesar de mostrarse polémica, se ha considerado razonable en tanto expresa una tradición cultural de varias regiones del país. Así, lo que los preceptos acusados buscan es otorgar eficiencia administrativa a la concesión de autorizaciones para el espectáculo taurino en plazas de toros permanentes, que precisamente están construidas para cumplir ese propósito. Tales previsiones no se oponen a la autonomía territorial, pues los mismos preceptos imponen determinados requisitos para la autorización correspondiente, que de no ser acatados facultan a las autoridades locales a negar la concesión del respectivo permiso. De igual modo, se encuentran en los artículos 82, 84 y 85 de la Ley 916/04 varias disposiciones que se soportan en la posibilidad que las autoridades administrativas impongan sanciones a los empresarios y ganaderías involucradas en la actividad taurina.

Con todo, la Universidad finaliza indicando que al margen de la constitucionalidad de las

medidas acusadas, el espectáculo taurino es un acto de barbarie, basado en el maltrato animal. Por ende, debería ser objeto de abolición, como ha sucedido en diversos países que inicialmente participaron de esa pretendida tradición.

Intervenciones ciudadanas

4.6. Intervención del ciudadano Santiago García Jaramillo

El ciudadano Santiago García Jaramillo presenta escrito contentivo de distintos argumentos dirigidos a justificar la exequibilidad de los apartes normativos demandados.

El interviniente parte de indicar que la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado del análisis de normas legales sobre la actividad taurina es unívoca en señalar que ésta es una expresión cultural de la Nación. Por ende, el legislador está legítimamente investido de la autoridad para prever regulaciones sobre la misma, pues no se está ante un asunto cuya normatividad corresponda exclusivamente a las entidades territoriales. Antes bien, como se trata de una práctica extendida en diversas regiones del país, corresponde a un tópico propio del principio de Estado unitario.

Señala que las normas acusadas, del mismo modo, son compatibles con las consideraciones que sobre la actividad taurina señaló la Corte en la sentencia C-666/10. A juicio del interviniente, esa decisión validó la práctica de la actividad taurina en aquellas localidades donde tenía arraigo cultural. Como precisamente son en esos municipios y distritos donde están ubicadas las plazas de toros permanentes, entonces no hay lugar a considerar que los preceptos cuestionados son contrarios a la protección de la diversidad cultural de la Nación.

En términos del interviniente “[e]stas plazas de toros permanentes, la mayoría de ellas en funcionamiento desde la primera mitad del siglo pasado, demuestran sin lugar a dudas el arraigo cultural de la tauromaquia, como tradición, sin que sea necesario que una autoridad local así lo refrende. || Por otra parte el artículo 14 demandado, dispone que “En las plazas no permanentes será necesaria la autorización previa del órgano administrativo competente.” Aquí es aun más evidente la armonía entre la Ley 916 de 2004 y la sentencia C-666 de 2010, puesto que del hecho que una plaza de toros sea permanente, su construcción y uso para el espectáculo taurino durante un número prolongado de años permite inferir que las corridas son una tradición en dicho lugar, el hecho que no lo sean dificulta establecer si allí ha existido un arraigada tradición taurina, presupuesto de la

sentencia C-666 de 2010, y por ello allí la ley ha establecido que sea la autoridad administrativa competente quien otorgue el permiso, atendiendo a las tradiciones propias del municipio y al principio de imparcialidad que deben cumplir las autoridades públicas”.

4.7. Intervención de la ciudadana Luisa Fernanda Bautista Conde

La ciudadana Luis Fernanda Bautista Conde solicita a la Corte declarar la inexecutable de las disposiciones acusadas, al igual que “que todas aquellas disposiciones legales que permitan, en particular, la muerte del animal en el marco de los espectáculos taurinos.”

La interviniente sustenta esta premisa en la necesidad de realizar la integración normativa de todas aquellas normas, en razón de los inconvenientes que plantea el condicionamiento fijado por la Corte en la sentencia C-666/10. De acuerdo con ese fallo, el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 - Estatuto Nacional de Protección Animal, que prevé la excepción para la imposición de sanciones por maltrato animal a, entre otras actividades, las corridas de toros, es constitucional en el entendido (i) 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 descritas, siempre y cuando se entienda que los animales 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; (ii) que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; (iii) que solo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios en que estén autorizadas; (iv) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y (v) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.

En criterio de la interviniente, aunque el primer condicionamiento obliga a que la actividad

taurina pueda seguirse desarrollando, bajo la condición que se elimine o morigere el maltrato animal que le es consustancial, los demás numerales validan la celebración de espectáculos taurinos en aquellas localidades donde esa actividad hace parte de la tradición cultural, generándose con ello una contradicción evidente. Esto porque de un lado se exige la eliminación o reducción del daño al animal y, del otro, se obliga a las autoridades locales a permitir la actividad taurina, en el modo en que tradicionalmente se ha efectuado. Para la interviniente "... no existe certeza en el país acerca de si las autoridades de las entidades territoriales pueden autorizar la práctica de manera íntegra, tal y como se viene desarrollando -entre otras porque la reglamentación de dicha práctica tiene un rango legal y dichas disposiciones han sido declaradas exequibles -, o si por el contrario, la Corte le impuso una obligación a las autoridades de las entidades territoriales de permitir la práctica siempre y cuando se respetaran en estricto sentido los condicionamientos subrayados en el párrafo anterior consignados en el numeral 1°. Ello significaría que la aplicación de los numerales 2, 3 y 4 de la sentencia, está supeditada al respeto de lo dicho en el numeral 1. (...) perdería todo sentido la posibilidad de que los espectáculos que se realizan en plazas permanentes, solo requieran que los organizadores comuniquen de manera previa y escrita a las autoridades administrativas competentes (distritales y/o municipales) la fecha determinada de su celebración, como indica el actor en su demanda. ¿Por qué? Porque si la Corte ordena a las autoridades administrativas ejercer funciones de supervisión y vigilancia, y estas no cuentan con la posibilidad de no autorizar (...) la realización del espectáculo taurino a menos que tenga las garantías por parte de los organizadores del cumplimiento de los condicionamientos, pues la orden carece de sentido y utilidad práctica. El problema está, del otro lado, en que el 'rito taurino' cuenta con respaldo legal".

Esta contradicción, a juicio de la interviniente, se soluciona a partir de la prohibición del espectáculo taurino, que en cualquier caso contrae el maltrato animal, objetivo que se logra mediante la declaratoria de inexecutable de las normas legales que autorizan esa práctica.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare exequibles las expresiones

demandadas, por los cargos propuestos por el ciudadano Ramírez Nieves.

5.1. El Ministerio Público parte de advertir que la distinción que hacen los preceptos acusados entre plazas de toros permanentes y aquellas que no tienen esa condición responde a parámetros objetivos, relacionados con las características físicas de esos inmuebles, cuya conformación privilegia la ejecución del espectáculo taurino. Así, la Ley 916/04 define una serie de condiciones objetivas para las plazas de toros permanentes, relativas a su diseño arquitectónico, con precisión de dimensiones y dependencias, propias para la tauromaquia.

A su vez, establece las categorías aplicables a estas plazas y reconoce las plazas permanentes que existen en el país.

Si una edificación no ha sido diseñada y construida para estos fines, sino para otros, como puede ser el caso de coliseos y polideportivos, pero se habilita y acondiciona de manera temporal y esporádica para celebrar espectáculos taurinos, puede afirmarse de manera objetiva que no es una plaza permanente.

Siendo la existencia de una plaza permanente un hecho objetivo y verificable, para la Vista Fiscal resulta razonable que sobre esta base se prevea una serie de exigencias diferentes a aquellas previstas para los eventos en los cuales no existe una plaza permanente. Esto debido a que la configuración misma del inmueble hace que prima facie cumpla con los requisitos necesarios para la práctica taurina, pues fue diseñado con ese propósito.

5.2. El Procurador agrega que “[c]elebrar espectáculos taurinos es una actividad que se enmarca dentro de las manifestaciones culturales que conviven en el país, que debe ser reconocida y protegida por el Estado, al igual que otras manifestaciones culturales diversas, conforme a lo dispuesto de manera expresa en los artículos 7° y 10 Superiores. Esta actividad ocurre en diversas partes del territorio y en algunas goza de un especial arraigo, vinculada a la tradición hispánica. No se trata de un patrimonio cultural de un municipio determinado, sino de un patrimonio cultural común o compartido. Ante esta circunstancia evidente, la Ley 916 de 2004 reglamenta el ejercicio de esta actividad en todo el territorio de la República. || En este contexto, la ley se limita a reconocer la existencia de plazas de toros permanentes, que es un hecho anterior y ajeno a su mandato. La mera existencia de una plaza de toros revela que existe una tradición, que se manifiesta de manera frecuente, de celebrar espectáculos taurinos.”

Sostiene, en ese mismo sentido, que la obligación de comunicar de manera previa y por escrito, con una serie de documentos adjuntos y en un término perentorio, la celebración de un espectáculo taurino en una plaza permanente, responde al hecho objetivo de la existencia de una tradición cultural arraigada, a tal punto que se ha diseñado y construido un edificio para realizar el espectáculo. Y responde también a los derechos fundamentales que convergen en dicha actividad permanente, como son el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los aficionados al espectáculo; el derecho al trabajo de toreros, cuadrillas y operarios de la plaza; a la libre actividad económica de los ganaderos de lidia y de los organizadores del espectáculo, que debe ejercerse sin exigir permisos o requisitos adicionales a los previstos en la ley.

5.3. En criterio de la Vista Fiscal, pretender que, pese a la existencia de dicha tradición cultural y de una plaza permanente, sea necesario someter la celebración de un espectáculo taurino a autorización, además de desconocer la realidad y los derechos fundamentales citados, abre la puerta a las autoridades administrativas para introducir trabas adicionales a las legales para el ejercicio de la actividad económica, con la carga de subjetividad que estas decisiones implican en cada caso concreto.

Además, no resulta acertado asumir, como lo hace el demandante, que los entes administrativos deban limitarse a recibir la mera comunicación en comento. Por el contrario, estas autoridades tienen el deber de verificar de manera pronta y cumplida que dicha comunicación esté acompañada de los documentos que la ley exige y, si es del caso, requerir las correcciones que correspondan para el que espectáculo se pueda celebrar. Para que esta actividad administrativa pueda realizarse, la ley prevé que la comunicación debe presentarse con una antelación mínima de ocho días. Igualmente, dada la existencia de una plaza permanente, los entes administrativos deben velar por su adecuado mantenimiento y conservación, para garantizar condiciones adecuadas de seguridad y de salubridad en los espectáculos a realizarse en dicha plaza.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de acuerdo con lo regulado por el artículo 241-4 C.P., por tratarse de una demanda de

inconstitucionalidad contra el contenido material de una ley.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. El ciudadano Ramírez Nieves considera que los apartes acusados, contenidos en los artículos 14 y 15 de la Ley 916/04 - Reglamento Nacional Taurino, desconocen la autonomía de las entidades territoriales. Esto debido a que imponen a las autoridades locales la obligación de autorizar la celebración de espectáculos taurinos en plazas de toros permanentes. Esta autorización depende, de acuerdo con los mismos preceptos, del cumplimiento de determinados requisitos formales, los cuales excluyen la posibilidad que la entidad territorial niegue la autorización basada en otro tipo de argumentos, como sería su inconformidad con el espectáculo en sí mismo considerado. Para el demandante, esta normativa convierte a las autoridades locales en simples tramitadoras, lo que les impide ejercer su autonomía en un asunto que, como sucede con la definición acerca de los bienes de uso público, es de su exclusiva competencia.

Varios de los intervinientes apoyan la inexecutable de las expresiones acusadas. Además de reiterar los argumentos contenidos en la demanda, indican que la autorización para el uso de las plazas permanentes es una expresión de la facultad constitucional de las entidades territoriales de definir el uso del suelo y de los inmuebles públicos, razón por la cual el legislador no está habilitado para imponer a esas entidades un uso particular de tales plazas.

Una de las intervinientes agrega que el carácter controversial de la actividad taurina, en tanto implica maltrato animal, debe permitir que se niegue la autorización del espectáculo cuando la autoridad competente verifique esa afectación.

Otro grupo de intervinientes, al igual que el Procurador General, consideran que los preceptos son exequibles. Esto debido a que (i) la autonomía de las entidades territoriales, desde la Constitución, no es absoluta sino que debe ejercer dentro del marco que define la ley; (ii) la práctica taurina ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional, al menos en aquellas zonas del país en que esa actividad encuentra arraigo cultural, que corresponden precisamente a donde se ubican las plazas de toros permanentes; y en cualquier caso (iii) las normas acusadas carecen del alcance que el actor les plantea, puesto que no eliminan la competencia de las entidades territoriales para verificar que se cumplan las condiciones de seguridad y salubridad necesarias para la celebración de espectáculos públicos, entre ellos

los festejos taurinos. En ese sentido, solo se está ante el reconocimiento, por parte del legislador, de determinada actividad cultural ampliamente extendida en la Nación, con la correlativa imposición de requisitos para su ejecución, como se observa de la lectura de las normas acusadas y de la integridad de la Ley 916/04.

3. Conforme a estos argumentos, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico:

¿Las expresiones demandadas, en tanto sujetan la autorización para el uso de las plazas de toros permanentes a la comunicación del interesado a las autoridades administrativas correspondientes, vulneran la autonomía de las entidades territoriales, porque presuntamente les imponen la obligación de permitir el espectáculo taurino en dichos inmuebles?

Para resolver esta controversia la Sala adoptará la siguiente metodología: En primer lugar, hará una exposición general sobre las reglas fijadas por la jurisprudencia de la Corte sobre el grado de autonomía de las entidades territoriales, etapa donde se enfatizará acerca del rol que cumplen respecto de la autorización para el uso o destinación de bienes públicos en la celebración de espectáculos, comprendida como expresión del ejercicio de la función de policía. En segundo término, se hará referencia al precedente constitucional acerca del reconocimiento de la actividad taurina como parte de la tradición cultural y las restricciones admisibles a la misma, dirigidas a la protección de los animales y del medio ambiente.

Luego, se determinará el contenido y alcance de los preceptos acusados, a fin de definir el mandato legal específico sobre la materia, para en cuarto lugar definir si ese ámbito regulatorio es compatible con la autonomía de los entes territoriales, de conformidad con las reglas que se identifiquen en los análisis anteriores.

El grado de autonomía de las entidades territoriales. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional contiene un precedente prolijo y reiterado en materia de la definición del grado de autonomía de las entidades territoriales y su relación con la preservación del principio de Estado unitario. Por ende, este apartado se limitará a identificar las reglas jurisprudenciales centrales para la discusión y que son pertinentes para resolver el problema jurídico base de esta sentencia.

4. La Constitución Política, al definir el modelo de Estado (Art. 1° C.P.) parte de dos supuestos definidos. En primer término, se concibe a Colombia como un Estado organizado en forma de República unitaria, lo que de suyo excluye modalidades federales de ejercicio del poder político. Así, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, el principio de Estado unitario opera como factor de justificación y articulación de las políticas públicas de carácter nacional, siendo las más importantes las leyes que adopta el Congreso. En términos de este Tribunal, "...la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional¹. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad."²

Con todo, la misma definición de Estado reconoce que el modelo de organización política es descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales. En ese sentido, descartada la organización política federal, la Constitución ha optado por la asignación de un grado de autonomía a favor de las entidades territoriales, la cual define, a su vez, un arreglo institucional de competencias también específico. Por ende, concurren diversos instrumentos que, desde la Carta Política, están dirigidos a conciliar el principio de Estado unitario y el grado de autonomía mencionado. Tales mecanismos pueden agruparse en tres categorías, a saber, (i) los derechos de las entidades territoriales; (ii) la asignación de competencia al legislador para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales; y (iii) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales.

5. En cuanto al primer aspecto, se tiene que el artículo 287 C.P. reitera que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Sin embargo, el mismo texto señala que ese grado de autonomía está circunscrito a los límites previstos en la Constitución y la ley. Este grado de autonomía se expresa, entre otras facetas, en los derechos de las entidades territoriales a (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos

necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

6. Se ha indicado que la Constitución confiere al legislador la competencia para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales, esto a partir de la justificación que confiere el contenido y alcance del principio de Estado unitario. No obstante el carácter amplio de ese ámbito de producción normativa, concurren al menos dos clases de límite al ejercicio de dicha potestad. El primero, relativo a la prescripción misma de la autonomía territorial, que al hacer parte de la definición del Estado constitucional no puede ser sustituida por medidas amparadas exclusivamente en la total centralización del ejercicio del poder político. A este respecto, en la sentencia C-894/03,4 el Pleno indicó: "... la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas."

A estos criterios, la jurisprudencia ha sumado la existencia de una razón suficiente para la medida que limita el grado de autonomía de la entidad territorial. En ese sentido, se tiene que la evaluación en sede judicial de las normas que inciden en los derechos de las entidades territoriales responde a una metodología similar a la utilizada por la Corte para determinar la validez constitucional de las restricciones de los derechos constitucionales. Así, deberá dilucidarse en cada caso concreto si la restricción (i) responde a un fin constitucionalmente legítimo, equivalente a un principio de razón suficiente; (ii) es admisible como instrumento para cumplir ese fin; y (iii) no afecta desproporcionadamente otros derechos, principios o valores constitucionales, lo que en el asunto analizado corresponde al núcleo esencial integrado por los derechos de las entidades territoriales.

El segundo, que en realidad es un desarrollo particular del límite anterior, radica en la satisfacción de los derechos antes mencionados, de modo que el legislador tiene vedado, so pena de inconstitucionalidad, proferir mandatos que impidan el ejercicio efectivo de tales prerrogativas. Como lo ha señalado la Corte en su jurisprudencia, “el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311).⁵ Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador.⁶ Así, ha dicho la Corte, “... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.”⁷⁸

7. Por último, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales. Así, como lo señalado la Corte,⁹ el principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

De igual manera, el principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas

instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

La tensión entre el principio de Estado unitario y el grado de autonomía de las entidades territoriales, respecto del reconocimiento de expresiones culturales

8. El artículo 7° de la Constitución contiene un mandato particular de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Esta previsión, por ende, se opone a una visión homogeneizadora de las expresiones culturales, las cuales se advierten desde la Carta Política como plurales, en su contenido particular, y equivalentes, respecto de su garantía por parte del Estado.

El reconocimiento de la diversidad cultural lleva también a tener en cuenta su vínculo inescindible con los distintos ámbitos regionales y comunitarios. La práctica cultural, si se parte de su pluralidad, tiene fundamento en las actividades que ejercen al interior de cada grupo social igualmente diferenciado, las cuales construyen costumbres que dan identidad a ese grupo. A partir de la Constitución, la conformación de la identidad cultural de la Nación resulta de la superposición de esas prácticas y de la manera como inciden en el ethos de cada comunidad

Las identidades culturales, en ese sentido, se ejercen en un espacio particular, que comúnmente se circunscribe a las regiones que integran el país. La entidad territorial, así comprendida, supera la comprensión de simple división política e institucional, para convertirse en escenario de una práctica social diferenciada que hace parte del pluralismo cultural de la Nación. Incluso, es usual que las regiones del país sean identificadas mediante

sus prácticas culturales más representativas, que las distinguen de las demás que, conforme al criterio de superposición antes señalado, integran la pluralidad cultural que define al país.

9. El vínculo entre la práctica cultural diferenciada y las regiones, sumado al mandato constitucional de reconocimiento y protección de las diferentes expresiones étnicas y culturales que integran la Nación colombiana, llevaría a considerar que prima facie, el legislador no estaría llamado a reconocer determinada práctica cultural como nacional, pues ello iría en contra del pluralismo mencionado. Así por ejemplo, el demandante construye a su cargo a partir de un argumento similar, consistente en que la norma acusada privilegia a la actividad taurina como un referente cultural de ese carácter, en perjuicio de otras expresiones que se oponen radicalmente a la tauromaquia.

La jurisprudencia constitucional, con todo, ha considerado que el legislador se encuentra habilitado para reconocer determinada tradición cultural, a condición que (i) ese reconocimiento no signifique un tratamiento privilegiado para la práctica correspondiente, que afectaría el pluralismo varias veces mencionado; y (ii) la práctica cultural reconocida tenga un vínculo comunitario o regional verificable, a partir de un cuerpo de prácticas y costumbres igualmente específico, lo que proscribiera toda forma de direccionamiento cultural desde el Estado. En cambio, lo que es aceptable desde la Constitución es que la práctica cultural diversa sea identificada o descubierta por el legislador, a fin de reconocerle su estatus legal de objeto protegido por el Derecho, lo que es contrario a prescribir una práctica particular, carente de ese origen social y comunitario.

10. En cuanto al primer grupo de restricciones, resulta útil el análisis de lo decidido por la Corte en la sentencia C-818/10. En esa oportunidad, fue demandada por desconocer el principio de protección y reconocimiento y diversidad cultural la expresión contenida en el artículo 1-10 de la Ley 397/97, conocida como Ley de la Cultura, según la cual “El Estado colombiano reconoce la especificidad de la cultura caribe y brindará especial protección a sus diversas expresiones.”. Para la Corte, esta disposición no contravenía la norma constitucional mencionada, en la medida en que el legislador cumplía con los condicionamientos antes reseñados, a condición que se comprendiera que de esa especial protección a la cultura caribe no se generaba un tratamiento privilegiado, en detrimento de otras regiones y expresiones culturales. Al respecto, se previó lo siguiente:

“Ahora bien, el precepto acusado tiene dos contenidos normativos, el primero señala que el Estado colombiano reconoce la especificidad de la cultura caribe, y el segundo consigna el deber estatal de brindar especial protección a sus diversas manifestaciones. A continuación pasará a examinarse la constitucionalidad de cada uno de ellos.

Respecto del primer enunciado normativo es menester precisar que los cargos formulados por el demandante no tienen vocación de prosperar pues el mero reconocimiento de la especificidad de la cultura caribe no riñe con el principio de igualdad ni con el reconocimiento de la igualdad y dignidad de las culturas que conviven en el país. En efecto, la ley se limita a destacar el carácter diferenciado y particular de una cultura regional respecto de las otras culturas regionales colombianas, lo cual en principio es una concretización del mandato establecido en el artículo 7 constitucional, según el cual el estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Se tiene entonces, que el reconocimiento de la particularidad de la cultura caribe no implica un trato diferenciado respecto de aquellas que coexisten en Colombia, pues es un mero enunciado declarativo que se limita a poner de manifiesto la diversidad cultural. Se trata por lo tanto de una norma jurídica que corresponde a un uso expresivo del lenguaje, de acuerdo a las categorías establecidas por la doctrina, en esa medida tiene un carácter declarativo de la diferencia, el cual no configura una distinción prohibida por la Constitución pues no supone menoscabo alguno de las otras culturas distintas a la caribe.

(...)

Es menester concluir, por lo tanto, que el Estado colombiano en cumplimiento del mandato contenido en el artículo séptimo constitucional tiene el deber de reconocer la diversidad cultural existente en el país y la especificidad de las distintas culturas que conviven en el territorio colombiano, uno de los ámbitos en que se desenvuelve este deber es el normativo y por lo tanto el Congreso, en cumplimiento de los deberes señalados en el artículo séptimo constitucional, puede destacar el carácter especial de cualquiera de las culturas que conviven en el territorio colombiano sin que se materialice un trato desigual no justificado respecto de las restantes culturas existentes en el territorio nacional.

El segundo contenido normativo del precepto demandado señala el deber estatal de brindar especial protección a las diversas manifestaciones de la cultura caribe. Nótese que no se

contempla una especial protección a la cultura caribe sino a las distintas manifestaciones de la misma. Nuevamente encuentra esta Corporación que este enunciado dista de tener el carácter discriminatorio que le atribuye el demandante.

En efecto, nuevamente se trata de una concretización del reconocimiento de la diversidad cultural existente en el territorio nacional, que por otra parte no supone un menoscabo de otras manifestaciones culturales pues el numeral 3 del artículo 1º de la Ley 397 precisamente señala que “[e]l Estado impulsará y estimulará los procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad y variedad cultural de la Nación colombiana”. Como puede apreciarse la misma ley demandada contiene un mandato genérico de estímulo e impulsión de todas las manifestaciones culturales, el cual cobija las distintas culturas regionales existentes en Colombia, mandato que a su vez se ve replicado en el artículo 4 de la Ley (modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008)¹⁰ cuando precisa el contenido del patrimonio cultural de la Nación, en el cual se incluyen todas las manifestaciones culturales, y el literal a de la misma disposición señala que “la política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro.” Como puede observarse, la misma ley contiene un mandato genérico de protección de todas las manifestaciones culturales presentes en el territorio colombiano, razón por la cual no le asiste razón al demandante cuando se queja de un presunto trato discriminatorio favorable respecto de las manifestaciones culturales correspondientes a la cultura caribe.”

11. En lo que se refiere al segundo grupo de restricciones a la actividad legislativa, un ejemplo paradigmático sobre la materia se encuentra en la sentencia C-1192/05, la cual declaró exequible, entre otros contenidos normativos, la regla que reconoce a la actividad taurina como parte del patrimonio cultural de la Nación. Con todo, habida consideración de la importancia nodal de ese asunto para la resolución del problema jurídico planteado, las previsiones jurisprudenciales contenidas en esa decisión serán analizadas en apartado posterior, dedicado al estudio del precedente constitucional sobre las implicaciones culturales y medioambientales de las corridas de toros.

12. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha contemplado que el

reconocimiento legislativo de determinada expresión artística, entre ellas las arquitectónicas, como parte del patrimonio nacional, permite que el Congreso determine marcos regulativos generales sobre las mismas, sin que con ello se afecte el pluralismo cultural, ni la autonomía de las entidades territoriales.

Esta fue la materia analizada en la sentencia C-366/00. En esa oportunidad se estudió la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 79 de 1981. De acuerdo con ese precepto, ante la construcción de un nuevo Palacio Nacional en la ciudad de Santiago de Cali, el antiguo inmueble de la Plaza de Caycedo debía utilizarse para un museo y una biblioteca. Para la demandante, esa disposición desconocía la autonomía de las entidades territoriales, en tanto imponía un uso particular para un inmueble de propiedad de dicha ciudad

12.1. La sentencia partió de advertir que, como lo expresaba la actora, la Constitución reconoce a las entidades territoriales derechos de propiedad sobre sus recursos, entre ellos los bienes inmuebles públicos del ente local, de conformidad con lo previsto en el artículo 362 C.P. Así, como lo prevé esa previsión constitucional, este derecho de propiedad está investido de las mismas garantías del derecho de dominio que ejercen los particulares. A su vez, con base en esta previsión superior, el legislador tiene prima facie vedado imponer usos específicos para esos bienes, pues ello significaría el desconocimiento de la competencia de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos. Con todo, esa misma previsión llevaba a concluir que las limitaciones al derecho de propiedad inmueble de las entidades territoriales eran los mismos que los dispuestos por la Constitución en su artículo 58 C.P., esto es, las derivadas de motivos de utilidad pública o interés social, caso en el cual puede llegarse incluso a la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Para la Corte, ante la comprobación de dichas causales, el legislador quedaría habilitado para imponer determinadas restricciones a la propiedad inmueble de las entidades territoriales, sin que ello pueda comprenderse como el desconocimiento o la afectación del grado de autonomía que la Constitución les reconoce.

12.2. Para resolver acerca del cargo propuesto, la Corte partió de señalar que la decisión del legislador de prescribir determinado uso a un bien inmueble de propiedad de la ciudad de Cali, nada menos que su antiguo palacio municipal, basada exclusivamente en el reconocimiento del valor cultural de ese inmueble específico, desconocería no solo su autonomía, sino la competencia que la Constitución confiere a los municipios para que dictar

las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural asentado en su territorio. (Art. 313-9 C.P.)

Sin embargo, la Sala contrastó esta conclusión preliminar con el carácter mixto de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales respecto de la regulación del patrimonio cultural, explicado en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia.

A partir de ese estudio, el Pleno concluyó que en tanto el artículo 7° C.P. dispone que corresponde al Estado la labor de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, entonces el legislador estaba no solo investido de la competencia, sino también llamado a establecer políticas públicas a ese respecto, las cuales pueden incluir la definición del uso de bienes de las entidades territoriales, a condición que estén afectos al patrimonio cultural nacional. Precisamente una expresión de esa potestad es la posibilidad que, a través de los mecanismos y condiciones que la ley prevé para el efecto, un inmueble se declare como patrimonio nacional. Sobre el particular, el fallo en comento expresó los argumentos siguientes, que por su importancia para el asunto objeto de análisis, es conveniente transcribir in extenso:

“6.2.2. Por su parte, la Constitución de 1991, con un propósito claro de defensa del patrimonio cultural en sus diversas manifestaciones, impuso al Estado el deber de fomentar y promover el acceso a la cultura (artículo 70). En el entendido que ésta, en todos sus aspectos, es una expresión de la nacionalidad. Por tanto, estableció que el patrimonio cultural de la Nación debía estar bajo la protección del Estado y, refiriéndose al patrimonio arqueológico y a los demás bienes que conforman la identidad nacional, se determinó que pertenecían a la Nación y, como tal, eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. En estos casos, es claro que si estos bienes están en poder de particulares o de un ente territorial, corresponde a la Nación hacer uso de los mecanismos establecidos por la ley, para que éstos pasen a integrar su patrimonio, garantizando siempre los derechos que aquéllos tengan sobre éstos. Mecanismos entre los cuales se cuenta la expropiación con indemnización, de que trata el artículo 58 de la Constitución.

Vale la pena hacer mención aquí de la interpretación que la jurisprudencia de esta Corporación ha efectuado de los conceptos de Estado y Nación, para concluir que, en este caso, al referirse el artículo 72 al deber del Estado de proteger el patrimonio cultural de la Nación, está vinculando a todas las autoridades territoriales y no sólo al poder central.

Existiendo, por tanto, una competencia compartida entre unas y otras.

(...)

6.2.3. En desarrollo de las normas constitucionales señaladas, artículos 70, 71 y 72, el legislador expidió la ley 397 de 1997. Ley en la que no sólo se dictaron reglas para la protección del patrimonio cultural, su fomento y estímulo, sino que se dispuso la creación del Ministerio de la Cultura, como órgano rector de la cultura.

Cultura que, en términos de ley, está definida como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias” (artículo 1, numeral 1.)

Dentro del concepto de patrimonio cultural de la Nación, el artículo 4º de la ley en mención, hace expresa referencia a los inmuebles que poseen un especial interés histórico, arquitectónico, ambiental, estético, plástico, etc. Y, específicamente, en el párrafo de este artículo, se establece que los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la ley, son bienes de interés cultural.

En relación con la protección del patrimonio cultural, determinó que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Cultura, y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los bienes de interés cultural de carácter nacional.

En el ámbito municipal y departamental, en desarrollo de los principios de descentralización, autonomía y participación, se asignó a las alcaldías y gobernaciones, la declaración y manejo del patrimonio cultural y de los bienes de interés cultural del ámbito municipal, distrital y departamental, previo concepto de las filiales del Consejo de Monumentos Nacionales, donde éstas existan o, en su defecto, por la entidad delegada por el Ministerio de la Cultura. Sin perjuicio que, uno de estos bienes, se declare bien de interés cultural de carácter nacional (artículo 8º).

En desarrollo del artículo 72 de la Constitución, la ley 397 de 1998 estableció que los bienes de las entidades públicas que conforman el patrimonio cultural de la Nación, serán

igualmente inalienables, inembargables e imprescriptibles.

6.2.3. Significa lo anterior que la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de su conservación y protección. En estos eventos, los propietarios de estos bienes, están obligados a tomar las medidas que sean necesarias para su mantenimiento. En contraposición, el Estado puede reconocer ciertas compensaciones y beneficios en su favor, tal como lo establece el artículo 48 de la ley 388 de 1997, las que, en todo caso, han de ser proporcionales a la limitación del derecho a la propiedad que se llegue a imponer.

Hecho éste que no puede ser ajeno a las entidades territoriales, pues éstas no pueden anteponer la autonomía que les reconoce la Constitución para impedir que alguna de sus manifestaciones culturales, integre el acervo cultural nacional, y, como tal, la regulación de ésta deje de estar sólo en su órbita de competencia para permitir que también los órganos nacionales dispongan sobre la misma, teniendo en cuenta que ya no se trata de un interés que incumbe sólo a éstos. Lo anterior no riñe con la competencia que tienen los entes territoriales para preservar y proteger su patrimonio cultural, reconociéndose que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que cada ente territorial posee manifestaciones culturales diversas, que deban ser protegidas, conservadas y divulgadas. En todo caso, se recuerda que las limitaciones que pueden llegar a imponerse, deben ser compensadas por la Nación, pues si bien lo procedente, en estos casos, sería la adquisición del bien correspondiente por parte de la Nación, cuando ésta no se dé, debe reconocerse una especie de retribución o indemnización por las limitaciones que puedan llegar a generarse por la declaración de un bien como monumento nacional, cuando el mismo pertenezca a un ente territorial o a un particular.”

12.3. A partir de estas consideraciones, la sentencia concluyó que la lógica que precedía a la declaración de un inmueble como integrante del patrimonio nacional era el reconocimiento, por parte del Estado, de la pertenencia de ese bien al acervo cultural del país. Este reconocimiento, a su vez, otorgaba al legislador competencia para definir diversos asuntos en relación con ese bien, entre ellos sus modalidades de uso y su conservación. Estas

facultades, para que resulten constitucionales, operan de forma concomitante y concurrente con las potestades propias de las entidades territoriales respecto de los bienes que integran su patrimonio cultural.

13. En suma, a partir de la jurisprudencia expuesta, se concluye como regla de decisión que el legislador está habilitado, de acuerdo con el artículo 7° C.P. para regular e identificar determinadas expresiones culturales y artísticas, materiales o inmateriales. Esta identificación puede encontrar un vínculo con el uso o destinación de bienes de las entidades territoriales, por lo que la ley puede válidamente fijar aspectos propios de esos asuntos, a condición que (i) se trate efectivamente de un inmueble que participa de un criterio cultural arraigado y, por ende, identificable; (ii) el mandato del legislador opere de manera articulada con las competencias de la entidad territorial correspondiente; y (iii) el uso o destinación previstas por la ley estén intrínsecamente vinculadas con el mantenimiento de la práctica cultural reconocida.

Límites y reserva de la ley frente a la función de policía administrativa. Reiteración de jurisprudencia

14. Las actividades que adelantan las autoridades de los entes territoriales, en especial los alcaldes, respecto de la autorización para la celebración de espectáculos públicos, asunto propio del problema jurídico materia de esta sentencia, es una expresión del ejercicio de la función de policía administrativa. Por lo tanto, la Corte considera necesario reiterar su doctrina sobre ese respecto, en especial con el fin de identificar los límites y condiciones de validez constitucional de las medidas que adoptan dichas autoridades frente al mantenimiento del orden público.

15. La jurisprudencia constitucional, fundada en las categorizaciones que ofrecen escuelas clásicas del derecho administrativo, distingue entre el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía, todas ellas instancias diferenciadas de la protección del orden público por parte de los entes locales.

15.1. El poder de policía tiene naturaleza eminentemente normativa y refiere a aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades

ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social. Este poder es privativo del Congreso de la República, en tanto versa sobre la limitación justificada de derechos constitucionales.

Frente al poder de policía, la Corte ha señalado que “[s]e caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. || Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual¹¹, como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.”¹²

El mismo precedente ha contemplado dos aspectos que deben destacarse en esta argumentación. El primero refiere a que el ejercicio del poder de policía, en cuanto versa sobre el establecimiento de condiciones para el ejercicio de determinados derechos fundamentales, como la reunión, la libre circulación, el libre desarrollo de la personalidad, etc., está circunscrito por la exigencia del cumplimiento estricto de principios de razonabilidad y proporcionalidad. Quiere esto decir que una medida de policía administrativa solo resultará compatible con la Constitución cuando esté dirigida a satisfacer un fin constitucionalmente imperioso y, a su vez, es imprescindible para cumplir con ese objetivo.

Esta ha sido la posición reiterada por la Corte, al indicar que estos férreos límites son de inexcusable aplicación, de modo que el ejercicio del poder de policía no puede dar lugar, en modo alguno, al menoscabo de los derechos y las libertades públicas, en especial aquellas reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos. Para esta Corporación, “... no es admisible que los derechos constitucionales puedan ser restringidos, por vía general, por autoridades distintas al poder legislativo, pues ello no sólo equivaldría a desconocer los límites que el constitucionalismo democrático ha establecido para la garantía de los derechos fundamentales de la persona, sino además porque se estarían desconociendo mandatos claros de tratados de derechos humanos ratificados por Colombia,

que hacen parte entonces del bloque de constitucionalidad (CP art. 93), para efectos de interpretar el alcance de los derechos previstos en la Carta.¹³ Así, el artículo 30 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al referirse al alcance de las restricciones a los derechos amparados en dicho instrumento internacional, dispone que éstas sólo pueden ser aplicadas “conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la expresión “leyes” contenida en este texto “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”. La Corte Interamericana ha concluido entonces que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de “ley formal como norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”¹⁴. || Conforme a lo expuesto queda establecido que corresponde al Congreso de la República expedir las normas restrictivas de las libertades y derechos ciudadanos con base en razones de orden público e interés general. Sin embargo, tal como lo ha precisado esta Corte¹⁵, no puede admitirse la existencia de una competencia discrecional del Congreso en la materia, puesto que su actuación se encuentra limitada por la misma Constitución y los tratados y convenios internacionales que reconocen e imponen el respeto y efectividad de los derechos humanos (CP art. 93), límites que emanan de la necesidad de garantizar el respeto a la dignidad humana y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales en lo que atañe con su núcleo esencial.”¹⁶

El segundo aspecto está relacionado con la naturaleza compleja que tiene la noción de orden público. Este concepto, contrario a su entendimiento común, no solo refiere al mantenimiento de la seguridad, sino también incorpora todas aquellas variables fácticas necesarias para el ejercicio pleno de los derechos, dentro de las cuales se encuentra la salubridad y la tranquilidad, derechos de índole colectiva que son condiciones para la convivencia social. Sobre este tópico, la Corte ha señalado que “[e]l orden público, (...) debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos¹⁷. En una democracia constitucional este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, orientado siempre en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la

supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas¹⁸.”¹⁹

15.2. La función de policía corresponde a la actividad que desarrollan los alcaldes, en los términos del artículo 313-2 C.P., consistente en conservar el orden público en su jurisdicción, respecto del cual es la primera autoridad de policía.

La función de policía, como lo explica la jurisprudencia constitucional, está restringida por un principio de estricta legalidad, del cual se derivan dos premisas centrales: (i) las actividades que desarrollan los alcaldes para la conservación del orden público no pueden rebasar el marco regulatorio fijado por el Congreso, ni mucho menos imponer un estándar más estricto de limitaciones a las posiciones jurídicas que ostentan los ciudadanos. Por ende, los alcaldes carecen de todo margen de discrecionalidad en lo que respecta a la definición de las exigencias derivadas de la competencia de conservación del orden público; y (ii) la potestad normativa de los alcaldes está circunscrita a la fijación de las particularidades de las medidas legislativas, para hacerlas compatibles con las condiciones propias de la entidad territorial correspondiente.

La jurisprudencia constitucional señala que habida consideración que las actividades para la conservación del orden público llevan aneja la limitación, particular y concreta, de derechos constitucionales y otras potestades de los individuos, esas restricciones deben ser fijadas por el legislador. Por ende, la facultad que tienen los alcaldes para regular el orden público en los distritos y municipios está circunscrita a dichos mandatos legislativos, que imponen el marco de estricta legalidad antes señalado. Para la Corte, “la función de Policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro del marco impuesto por éste, ya que la función de policía se encuentra supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de policía a las autoridades administrativas de policía. Dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. Su ejercicio compete al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. La concreción propia de esta función no solamente se presenta en aquellos eventos en los cuales la autoridad administrativa se limita a la expedición de una

licencia y que se contraen a la relación directa entre la administración y el “administrado” o destinatario de la actuación, en atención a la definición de una situación concreta y precisa; además, la función de policía también implica la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo. || Lo anterior es consecuencia de la imposibilidad del legislador de prever todas las circunstancias fácticas. Las leyes de policía dejan entonces un margen de actuación a las autoridades administrativas para su concretización, pues la forma y oportunidad para aplicar a los casos particulares el límite de un derecho corresponde a normas o actos de carácter administrativo expedidos dentro del marco legal por las autoridades administrativas competentes. Este es el denominado “poder administrativo de policía”, que más exactamente corresponde a una “función o gestión administrativa de policía” que debe ser ejercida dentro del marco señalado en la ley mediante la expedición de disposiciones de carácter singular (órdenes, mandatos, prohibiciones, etc.)”²⁰

En otras palabras, la definición particular del grado de limitación admisible de los derechos constitucionales es un asunto del exclusivo resorte del legislador. Las autoridades territoriales, en ese escenario, están investidas de la potestad para reglamentar localmente esas limitaciones, sin que puedan excederlas o modificarlas a través de la exigencia de nuevas condiciones o requisitos para el desarrollo de las diversas actividades sociales.²²

15.3. Por último, la actividad de policía es un ámbito de ejecución de las medidas adoptadas por los alcaldes en ejercicio de la función de policía, cuyo cumplimiento corresponde a la Policía Nacional, en su carácter de cuerpo armado de naturaleza civil, destinado al mantenimiento de las condiciones necesarias para la convivencia social, según lo prescribe el artículo 218 C.P.

Como se puede colegir de los anteriores argumentos, el ejercicio de la actividad de policía es el ámbito más limitado de los estudiados en este apartado. Así, los servidores públicos que ejercen esa tarea deben adelantar sus funciones de mantenimiento del orden público en los precisos y estrictos términos que definen la Constitución, la ley, el reglamento y los actos

administrativos emanados por las autoridades locales. Si en el caso de los alcaldes no es admisible la concurrencia de margen discrecional para la definición de las acciones dirigidas a la salvaguarda de la convivencia social, en lo que respecta a los integrantes de la Policía Nacional, su función se restringe única y exclusivamente en la ejecución de las tareas dispuestas en los instrumentos normativos mencionados.

Sobre este tópico, la Corte ha insistido en que "...la actividad de policía se refiere a los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es una actividad estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni reguladora de la libertad.²³²⁴

La comprensión constitucional de la actividad taurina y los límites a su ejercicio

16. La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades sobre la exequibilidad de la Ley 916 de 2004, contentiva del Reglamento Nacional Taurino.²⁵ Dos de las proposiciones normativas analizadas por la Corte en la sentencia C-1192/05 fueron el artículo 1° de esa regulación, según la cual "los espectáculos taurinos son considerados una expresión artística del ser humano."; al igual que el artículo 2°, en cuanto prevé que el mencionado reglamento "... será de aplicación general en todo el territorio nacional."

Para el demandante de dicha decisión, como la actividad taurina involucra un evidente maltrato a los animales, entonces no podía reconocérsele por el Estado como una expresión artística del ser humano, sin con ello vulnerar el principio de la dignidad humana. A su vez, una práctica polémica y rechazada por grupos significativos de la población no podía imponerse en su aplicación a todo el territorio, pues se desconocería el deber estatal de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, la libertad religiosa y la libertad de escoger profesión y oficio.

16.1. A fin de resolver estas materias, la Corte partió de considerar que el legislador, en virtud de lo dispuesto en los artículos 70 y 71 C.P. estaba investido de la competencia para reconocer las tradiciones artísticas y culturales existentes en el país, a fin de promoverlas desde el Estado. A partir de ello, se señaló por el Pleno que a pesar de la controversia que genera, en especial frente a las personas y grupos dedicadas a la protección de los animales, la tauromaquia puede considerarse una manifestación cultural identificable en la Nación colombiana. Por ende, el legislador estaba investido de la facultad de reconocer y otorgar protección legal a dicha actividad, sin que le fueran oponibles restricciones derivadas del maltrato ocasionado a los animales. Esto último porque no se hallaba incompatibilidad entre las corridas de toros y la prohibición de torturas y penas crueles, inhumanas o degradantes, pues esta restricción constitucional respondía exclusivamente a una perspectiva antropocéntrica.

16.2. Ahora bien, en lo que respecta a la presunta afectación de la diversidad étnica y cultural de la Nación, derivada del ámbito territorial de aplicación del Reglamento Nacional Taurino, la Corte concluyó que esa vulneración era inexistente. Esto debido a que, para la sentencia, existía evidencia fáctica que las corridas de toros eran una práctica extendida en el país, por lo que su reconocimiento encuadraba dentro de las potestades estatales previstas en los artículos 7° y 70 C.P.

17. La validez constitucional del reconocimiento amplio, por parte del Estado, de la actividad taurina, es atenuada por la jurisprudencia constitucional a partir de las reglas fijadas por la sentencia C-666/10. En esa oportunidad, la Corte se pronunció respecto de las excepciones contenidas en el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 - Estatuto Nacional de Protección de los Animales, a los actos dañinos a estos, previstos en el artículo 6° de la misma normatividad.²⁶ De acuerdo con estos preceptos, uno de los ámbitos en donde el maltrato animal no es objeto de sanción es cuando se trate de corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas.

En criterio del demandante, las mencionadas excepciones, a las que sumaban el rejoneo, el coleo, las riñas de gallos, al igual que los procedimientos propios de estos espectáculos, resultaban contrarias al mandato constitucional de protección del medio ambiente, que

adscribe protección a las especies integrantes de la fauna.

17.1. Para resolver el asunto y luego de una revisión de su jurisprudencia sobre la materia, la Sala partió de comprobar que del Texto Constitucional se deriva un mandato constitucional de protección del medio ambiente, del cual a su vez se infieren normas obligacionales que condicionan el comportamiento que los seres humanos pueden y deben tener respecto de los animales. Con base en esta premisa, la Corte concluyó que la relación entre el hombre y la naturaleza, y en ella los animales, no está fundada en su concepto utilitarista o estrictamente antropocéntrica. Por lo tanto, de la Constitución Ecológica se deriva el deber de garantizar el bienestar animal, el cual impide prima facie toda forma de maltrato que contradiga el deber de protección hacia la fauna.

En consecuencia, la exequibilidad de las normas demandadas dependía de verificar si las excepciones allí previstas respondían a intereses constitucionalmente relevantes, con un mayor peso específico que el mandato de bienestar animal antes mencionado.

17.2. Las excepciones objeto de censura, como lo explicó la Corte, se centran en la tensión entre la protección de la fauna y el reconocimiento de tradiciones y prácticas culturales. Así, como se acepta la validez de excepciones al daño a los animales, como sucede con las necesidades de alimentación humana o determinadas prácticas religiosas, del mismo modo la práctica cultural que involucra el maltrato animal –como sucede en el caso de las corridas de toros- debe mostrarse compatible con los principios y valores constitucionales, afinidad que se evalúa mediante el uso de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En términos de la Corte, “... la cultura, en cuanto bien jurídico protegido y promocionado por el Estado, debe ser objeto de garantía y reconocimiento de un amplio espacio de manifestación y desarrollo, con el objeto de impedir la creación de limitaciones ilegítimas de las diversas formas de concreción de un bien constitucional de gran importancia en el Estado colombiano. Sin embargo, es pertinente recordar que el ejercicio de las diversas manifestaciones culturales deberá estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano. En este sentido, será tarea del juez constitucional determinar, en cada caso que le sea sometido a su examen –como ocurre en la presente ocasión-, que las distintas formas de expresión en que se manifieste la cultura sean acordes con las demás normas de la Constitución, para lo cual deberá emplear criterios de razonabilidad y proporcionalidad que sean armónicos con los objetivos del Estado

social que consagró la Constitución de 1991.”

17.3. Comprobó la Corte que los espectáculos a los que refiere el artículo 7° de la Ley 84/89 son, sin duda alguna, formas de maltrato animal. Por ende, a evaluación de ese precepto dependía de una armonización en concreto con el mandato superior de reconocimiento de la diversidad y pluralismo cultural, en tanto este mandato, como el de protección a los animales, carecen de carácter omnímodo. Como lo expresó el Pleno en la sentencia C-666/10 “existe un deber constitucional que impide el maltrato animal y, por consiguiente, una oposición a la realización de actividades que atenten contra el bienestar o representen actos crueles respecto de los animales. Este deber constitucional, al igual que todas las normas derivadas de disposiciones constitucionales, no puede entenderse con un carácter absoluto, pues su aplicación puede estar mediatizada por la existencia de valores, principios o reglas constitucionales que para los casos puntuales resulten contradictorios, situación que obliga al intérprete a realizar una armonización en concreto en cada caso en que se presenten dichas contradicciones, que, a partir de un entendimiento inclusivo y pluralista -propio de un sistema constitucional democrático-, conduzca a una aplicación coherente de las disposiciones constitucionales.”

17.4. Realizada dicha armonización, la Corte encontró que la norma acusada incurría en un déficit de protección frente al deber de bienestar animal, puesto que incorporaba una excepción a la sanción por maltrato y crueldad hacia la fauna, de naturaleza general y abstracta. Es decir, que basta que se ejerciera la actividad exceptuada, para que no fueran aplicables las sanciones previstas en el Estatuto de Protección de los Animales. Por lo tanto, en criterio de la sentencia en comento, la excepción al deber de protección a los animales solo resultaría compatible con la Carta Política cuando corresponda a la satisfacción de los intereses de una práctica o tradición cultural discernible y no respecto de actividades genéricas, como las enumeradas en la disposición acusada. Por ende, debían evaluarse las condiciones de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad, propias de cada expresión cultural en concreto. Esa evaluación, de acuerdo con el principio democrático, correspondía al legislador, quien incluso estaría investido de la facultad de prohibir la práctica, cuando encontrase que la armonización entre principios y valores en pugna obligara a dar tratamiento preferente al mandato de bienestar animal. Para sustentar estas conclusiones, la Sala expuso los argumentos siguientes, transcritos a continuación in extenso:

“Del anterior contraste resulta un déficit normativo del deber de protección animal, porque el legislador privilegia desproporcionadamente las manifestaciones culturales tales como las corridas de toros, las corralejas, las becerradas, las novilladas, el rejoneo, las tientas y las riñas de gallos, las cuales implican un claro y contundente maltrato animal. Este déficit de protección resulta más evidente cuando se examina el ordenamiento jurídico en su conjunto y se aprecia que la satisfacción de otros intereses también valiosos para el sistema constitucional colombiano no desconoce el deber constitucional de protección animal. Así, el interés de procurar la alimentación de los seres humanos no ha impedido que el sacrificio de animales con este fin sea tributario del deber de evitar sufrimientos y procurar su bienestar, siendo obligatoria la insensibilización antes de proceder a su sacrificio²⁷; en igual medida las actividades investigativas encuentran limitaciones basadas en el sufrimiento producido a los animales²⁸, estando prohibido que se cause dolor innecesario a los seres vivos empleados en dichas actividades.

Una lectura sistemática de la Constitución obliga a armonizar los dos valores constitucionales en colisión en este caso concreto. Así, se resalta que la excepción de la permisión de maltrato animal contenida en el precepto acusado debe ser interpretada de forma restrictiva y, por consiguiente, no debe tener vacíos que dificulten o, incluso, hagan nugatorio el deber de protección de los animales que se deriva de la Constitución; en este sentido, la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 debe incluir elementos mínimos que garanticen en la mayor medida posible el bienestar de los animales involucrados en dichas manifestaciones culturales.

Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional. Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas.

Así mismo, la Sala debe ser enfática en el sentido que la regulación que se expida respecto de las actividades contenidas en el artículo 7º de la ley 84 de 1989 deberá tener en cuenta el deber de protección a los animales y, en consecuencia, contener una solución que de forma razonable lo armonice en este caso concreto con los principios y derechos que justifican la realización de dichas actividades consideradas como manifestaciones culturales. Con este propósito, dicha regulación deberá prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades y deberá propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles para con ellos. Excede el ámbito de la Corte Constitucional el determinar al detalle los elementos normativos que debe incorporar dicha regulación, que cae dentro de la órbita exclusiva del legislador. Sin embargo, una interpretación conforme a la Constitución conduce a la conclusión que el cuerpo normativo que se cree no podrá, como ocurre hasta el momento en regulaciones legales -ley 916 de 2004- o de otra naturaleza -resoluciones de organismos administrativos o, incluso, de naturaleza privada-29, ignorar el deber de protección animal-y la consideración del bienestar animal que del mismo se deriva- y, por tanto, la regulación creada deberá ser tributaria de éste.

Incluso el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, pues como lo ha defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisón contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad.

En segundo lugar, reitera la Corte que el fundamento para la consideración especial que se tuvo respecto de las actividades incluidas en la excepción del artículo 7º de la ley 84 de 1989 es su arraigo social en determinados y precisos sectores de la población, es decir, su práctica tradicional, reiterada y actual en algunos lugares del territorio nacional. Por lo tanto, el resultado acorde con un ejercicio de armonización de los valores y principios constitucionales involucrados conduce a concluir que la excepción del artículo 7º de la ley 84 de 1989 se encuentra acorde con las normas constitucionales únicamente en aquellos casos en donde la realización de dichas actividades constituye una tradición regular, periódica e ininterrumpida de un determinado municipio o distrito dentro del territorio colombiano.

En tercer lugar, y como complemento del condicionamiento anterior, la idea de práctica cultural de tradición no hace referencia únicamente al lugar en el cual se realizan, sino que de la misma hace parte la oportunidad o el momento en que dichas actividades son llevadas a cabo. Una interpretación diferente conllevaría a una limitación desproporcionada al deber de protección animal, por cuanto posibilitaría la realización de las actividades excepcionadas teniendo en cuenta únicamente el foro de su realización, más no el motivo o la causa de las mismas, elemento que es igualmente esencial al carácter tradicional de corridas de toros, corralejas, becerradas, riñas de gallos, coleo, rejoneo o novilladas. Por esta razón la exequibilidad de las excepciones contenidas en el artículo 7º de la ley 84 de 1989 se entenderá supeditada a que dichas actividades, además de realizarse en los lugares en donde constituyan tradición, tengan lugar única y exclusivamente en aquellas ocasiones en que usualmente se hayan realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas.

En cuarto lugar, teniendo en cuenta que, en cuanto la disposición acusada introdujo las excepciones que al momento de su consagración se consideraron las únicas manifestaciones culturales suficientemente relevantes para motivar la excepción de la protección establecida, prima facie son estas y no otras las que responderán a las exigencias de tradición y arraigo en algunos municipios o distritos dentro del territorio nacional. Además, si son éstas las únicas actividades que, por involucrar maltrato animal, han podido desarrollarse de forma legítima en el territorio colombiano desde el momento en que entró en vigencia la ley 84 de 1989, no podría existir base material para considerar que otras actividades en las que también se maltratan animales son tradiciones arraigadas dentro de la sociedad colombiana, incluso a nivel local.

Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, la permisión contenida en la disposición acusada ha de ser interpretada de forma restrictiva, de manera que no se haga nugatorio el deber constitucional de protección a los animales. En este sentido, para la Sala la armonización del deber de protección animal y el hecho concreto de que ciertas actividades que implican maltrato a los animales sean tradiciones en determinados municipios o distritos colombianos conduce a un condicionamiento de extensión o inclusión en concreto: que sean éstas las únicas actividades de maltrato animal cuya realización se permite; es decir, que el deber de protección animal implica la imposibilidad de ampliar la excepción prevista en el artículo 7º de la ley 84 de 1989.

17.5 De otro lado, la Corte consideró que del reconocimiento estatal de las manifestaciones culturales que involucran maltrato y crueldad con los animales, entre ellas las corridas de toros, no podía colegirse que el Estado estuviera llamado a promover la faceta de esas prácticas que es contraria al mandato de bienestar animal. De allí que se generase el deber constitucional, esta vez amparado en la defensa de la fauna, de desincentivar las normas constitutivas de maltrato, a través de (i) la prohibición que recursos públicos sean utilizados para la construcción de infraestructura que se dedique exclusivamente a actividades culturales que contemplen el maltrato animal; (ii) la posibilidad de permisión de la práctica de esas actividades por parte de las autoridades públicas, pero con la prohibición correlativa de difundirlas, promocionarlas, patrocinarlas o fomentarlas mediante cualquier fórmula de intervención estatal.

17.6. Ahora bien, en lo que respecta a la alegada contradicción entre las excepciones analizadas y el principio de autonomía territorial, la Corte determinó en la sentencia C-666/10 que "...la disposición acusada permite excepcionalmente el maltrato animal en el desarrollo de ciertas manifestaciones culturales, no obstante, se trata de una disposición excepcional de alcance restringido como se ha sostenido a la largo de esta providencia, de manera tal que no limita la potestad reguladora en cabeza de las autoridades administrativas municipales. Por lo tanto, estas pueden determinar si permiten o no el desarrollo de las mismas en el territorio en el cual ejercen su jurisdicción"

18. A partir de las consideraciones propuestas la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 7° del Estatuto Nacional de Protección de los Animales, en el entendido que (i) 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; (ii) 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; (iii) sólo podrán desarrollarse en aquellas

ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas; (iv) sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y (v) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.

19. Como se observa, de las decisiones C-1192/05 y C-666/10 se colige que la jurisprudencia constitucional advierte que concurre una previsión legislativa de reconocimiento de las corridas de toros como una expresión tradicional que integra el patrimonio cultural de la Nación. Con todo, en tanto esa práctica involucra maltrato animal, contradice el mandato superior de protección al medio ambiente, a través de la garantía del bienestar animal. Por ende, se hace necesario imponer restricciones, también de naturaleza constitucional, sobre dichas actividades. Estas limitaciones responden a dos planos diferenciados: (i) la exigencia de carácter cualificado a la práctica cultural, en términos de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad, excluyéndose el reconocimiento estatal a las demás expresiones que no respondan a estos criterios; y (ii) el deber estatal de adelantar acciones que desincentiven las prácticas culturales que incorporan maltrato o tratos crueles a los animales.

El contexto normativo y el contenido de las disposiciones acusadas

20. A efectos de fijar el régimen de autorizaciones para el uso de plazas de toros, el artículo 14 de la Ley 916/04 hace una distinción entre plazas de toros permanentes y no permanentes. Así, para la celebración de espectáculos taurinos bastará en plazas permanentes “únicamente, en todo caso, la mera comunicación al órgano administrativo competente”. En cambio, cuando se trata de plazas de toros no permanentes, “será necesaria la autorización previa” del mismo órgano. Adicionalmente, el mismo precepto dispone que tanto la comunicación como la autorización pueden referirse a un espectáculo aislado o a una serie de ellos “que pretendan anunciarse simultáneamente para su celebración en fechas determinadas.”

La Ley 916/04 prevé una clasificación de las plazas en permanentes, no permanentes y portátiles. En los términos del artículo 4° de esa normativa, tienen la condición de plazas permanentes “aquellos edificios o recintos específica o preferentemente construidos para la

celebración de espectáculos taurinos”. En ese sentido, los artículos 5° y 6° ejusdem regulan tanto las dimensiones, como los servicios propios del espectáculo y el tratamiento de los animales que participan en él, tanto toros de lidia como caballos.

21. El artículo 7° define a las plazas de toros no permanentes, para los efectos del Reglamento Nacional Taurino, a aquellos “edificios o recintos que, no teniendo como fin principal la celebración de espectáculos taurinos, sean habilitados y autorizados singular o temporalmente para ello.” En lo que respecta a la autorización para estos inmuebles, el mismo artículo dispone que (i) la solicitud deberá ir acompañada del “correspondiente proyecto de habilitación del recinto, que reunirá en todo caso las medidas de seguridad e higiene precisas para garantizar la realización del espectáculo taurino, así como la posterior utilización del recinto para sus fines propios sin riesgo alguno para las personas y las cosas” (ii) la competencia para conceder dicha autorización corresponder al “Alcalde del municipio, previo informe favorable del Secretario de Obras Públicas o de la persona que desempeñe sus funciones”; y (iii) la autorización de las plazas de toros no permanentes será denegada “si el proyecto de habilitación del recinto no ofreciese las garantías de seguridad e higiene que requiere en todo caso este tipo de espectáculos”

Finalmente, el artículo 8° del Reglamento Nacional Taurino determina que las plazas de toros portátiles son aquellas “construidas con elementos desmontables y trasladables, de estructura metálica o de madera con la solidez debida para la celebración de espectáculos taurinos.” Estas instalaciones deberán cumplir con las dimensiones que prevé la misma norma. De otro lado, el artículo 11 determina que para cada una de estas modalidades de plazas de toros, los “organizadores de los espectáculos taurinos deberán garantizar a los profesionales participantes en los espectáculos taurinos la asistencia médica que fuere precisa frente a los accidentes que puedan sufrir con ocasión de la celebración de los mismos y únicamente durante los mismos. A tal efecto la alcaldía dictará las normas a las que habrán de ajustarse los servicios médico-quirúrgicos, estableciendo los requisitos, condiciones y exigencias mínimas de tales servicios, así como las disposiciones, de este orden, que habrán de observarse para la organización y celebración de espectáculos taurinos.”

22. De acuerdo a lo regulado por el artículo 15, acusado parcialmente por el actor, tanto en el evento de las solicitudes de autorización (en el caso de las plazas de toros no permanentes) como respecto de las comunicaciones (propias de las plazas permanentes) los

organizadores del espectáculo taurino deben entregar al órgano administrativo correspondiente, la documentación relativa a los siguientes aspectos:

22.1. Datos personales del solicitante, identificación de la empresa organizadora, clase de espectáculo, lugar y fecha en que será efectuado, la ganadería de procedencia de las reses a lidiar, los nombres de los toreros, la clase y precio de las localidades, el lugar y las fechas de venta al público, al igual que las condiciones del abono para ingreso, si a ello hubiere lugar.

22.2. Certificación de arquitecto o ingeniero, en la que se haga constar que la plaza, cualquiera que sea la categoría, reúne las condiciones de seguridad para la celebración del espectáculo de que se trate.

22.3. Certificación veterinaria, que constate que los corrales y chiqueros, destinados al tratamiento de los animales involucrados en el espectáculo taurino, reúnen las condiciones higiénico - sanitarias adecuadas.

Conforme la norma analizada, la documentación mencionada se presentará “únicamente al comunicar el primer festejo del año en las plazas permanentes, sin perjuicio de la inspección que la administración pueda realizar en el transcurso de la temporada”. Igualmente, deben contemplarse en todo caso los siguientes requisitos:

22.4. Certificación de la Unión de Toreros de Colombia, tanto de la sección de matadores como de la sección subalternos, donde conste que tanto la empresa organizadora como los matadores y subalternos actuantes se encuentran a paz y salvo con esas entidades. A este respecto debe aclararse que, de conformidad con lo previsto en la sentencia C-1190/05, para que resulte constitucional esta exigencia debe interpretarse en el entendido que la certificación prevista en la norma únicamente podrá ser requerida cuando en el festejo actúan afiliados a la Unión de Toreros de Colombia, y en relación con esos afiliados, y sin perjuicio de que la certificación la deben expedir también otras organizaciones legalmente constituidas y en relación con sus afiliados.

22.5. Constancias sobre la solicitud del servicio de policía para el espectáculo, al igual que respecto del arrendamiento de la plaza.

22.6. Póliza de responsabilidad civil extracontractual, destinada a cubrir cualquier riesgo de

accidente, que con motivo del festejo pueda producirse, al igual que para responder por los impuestos que el espectáculo cause a favor del fisco municipal.

23. En los términos del artículo 17 de la Ley 916/04, cuando se trate de espectáculos taurinos que requieran autorización previa, que para el caso correspondería a aquellos que se llevan a cabo en plazas no permanentes, el órgano competente "...advertirá al interesado, en un plazo de cinco (5) días hábiles, acerca de los eventuales defectos de documentación para la posible subsanación de los mismos y dictará la resolución correspondiente, otorgando o denegando la autorización solicitada, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en la que la documentación exigida haya quedado completa." Esta decisión administrativa deberá motivarse e indicar los recursos que le son oponibles.

De manera similar, el artículo 18 contempla que respecto de los mismos espectáculos taurinos que requieren autorización previa, "en los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la comunicación a que hace referencia los artículos anteriores, el órgano administrativo competente podrá, mediante resolución motivada, prohibir la celebración del espectáculo."

Por último, de acuerdo con lo reglado por el artículo 19 del Reglamento Nacional Taurino, se prevé una cláusula general según la cual el "órgano administrativo es el competente para suspender o prohibir la celebración de todo tipo de espectáculos taurinos, únicamente en plazas no permanentes o portátiles, por no reunir los requisitos exigidos."

Solución del cargo propuesto

Necesidad de integración normativa

25. Como se explicó en precedencia, el cargo del actor se funda en considerar que la diferenciación que sustenta el tratamiento más favorable antes citado desconoce la autonomía de las entidades territoriales. Esto debido a que elimina toda potestad de autorización de las autoridades locales, cuando se trata de la celebración de espectáculos taurinos en plazas permanentes, en virtud del mandato legal que las asigna una función de comprobación pasiva de requisitos.

El análisis normativo realizado en el acápite anterior demuestra que la premisa de la parte

del actor no solo está regulada en los apartes demandados de los artículos 14 y 15 de la Ley 916/04, sino que también está contenida en los artículos 17, 18 y 19 de esa normativa.³⁰ Específicamente, esas normas prevén un régimen diferenciado entre espectáculos en plazas permanentes y no permanentes, respecto de la posibilidad que la autoridad administrativa niegue la autorización particular o prohíba, de manera general, la actividad taurina en determinado recinto. En ese sentido, la Sala debe determinar si es pertinente integrar esas normas al análisis de constitucionalidad propuesto por el ciudadano Ramírez Nieves.

26. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la integración de la unidad normativa es un instituto excepcional, que solo es aplicable cuando³¹ (i) el demandante acusa una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio; (ii) la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo; y (iii) pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En términos del mismo precedente, "... para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera vista, aparentemente inconstitucionales."

En el caso analizado, la Sala encuentra que se cumplen las condiciones del segundo supuesto, relativo a que la disposición acusada, que refiere al tratamiento diferenciado antes explicado, se reproduce en los artículos 17 a 19 del Reglamento Nacional Taurino. Por ende, es necesario que la Corte se pronuncie sobre estos preceptos, junto con los apartes demandados, de cara al cuestionamiento fundado en la presunta afectación de la autonomía de las entidades territoriales.

Exequibilidad parcial de las expresiones acusadas y objeto de integración normativa

27. El primer aspecto que debe tenerse en cuenta para resolver el problema jurídico

planteado es advertir que cuando las autoridades administrativas ejercen sus competencias en relación con la autorización de los espectáculos públicos, se trata de actividades propias del ejercicio de la función de policía, en los términos explicados en esta sentencia. Así, a pesar que esa competencia es expresión del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, en cualquier caso está sometida al principio de estricta legalidad, predicable respecto de las limitaciones a derechos constitucionales derivadas de la protección del orden público. Por ende, en lo que respecta al ejercicio de la función de policía, los entes locales están sometidos a la Carta Política y la ley, esta última en la medida en que la limitación de los derechos hace parte del poder de policía, potestad radicada exclusivamente en el Congreso. En otras palabras, la definición de las restricciones a los derechos constitucionales y en general la imposición de requisitos y condiciones para el ejercicio de actividades, limitaciones relacionadas con el mantenimiento del orden público (en su concepción amplia según se explicó en apartado anterior), es un ámbito normativo reservado al Congreso.

Se ha explicado en esta decisión que el principio de estricta legalidad en el ejercicio de la función de policía impide que las autoridades administrativas, entre ellas los alcaldes, tengan un margen de discrecionalidad en lo que respecta a la concesión de autorizaciones para el ejercicio de actividades ciudadanas. Quiere ello decir que las restricciones que impongan dichas autoridades deben tener respaldo en la Constitución o la ley, por lo que su campo de acción reglamentaria se circunscribe en la aplicación de esos preceptos a partir de su adaptación al ámbito local, sin que en esa tarea puedan imponer un tratamiento más estricto, que fije condiciones para ejercicio de libertades que no hayan sido contempladas mediante mandato superior o legal. A partir de esa adaptación, se insiste, sujeta al principio de estricta legalidad, los alcaldes tienen la misión de, en su condición de primera autoridad de policía, instruir el ejercicio de la actividad de policía que haga efectivas las limitaciones previstas en el ordenamiento.

28. Esta comprobación rebate una de las premisas que fundamenta la acusación expuesta por el demandante. Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina, sin que esté obligado constitucionalmente a otorgar márgenes discrecionales de evaluación a los alcaldes, pues ello no sería nada distinto que transferirles el ejercicio del poder de policía, lo que contradeciría la Carta Política. Por ende, la disposición de requisitos particulares que deben

ser evaluados por las autoridades locales, en modo alguno puede considerarse como el desconocimiento del grado de autonomía que la Constitución les confiere, ni menos como la comprensión de la autoridad local como una “simple tramitadora” de requisitos. Antes bien, es un ejercicio prima facie legítimo de las potestades que se derivan del poder de policía, ligado tanto al principio democrático como al principio de Estado unitario.

Con todo, también debe resaltarse que ello no significa que las autoridades locales no estén llamadas a cumplir estrictamente con el ordenamiento jurídico, entre ellos los mandatos constitucionales respecto de los cuales se derivan limitaciones concretas a las libertades públicas, como sucede con la seguridad, la tranquilidad de las personas, la salubridad pública o la convivencia ciudadana. De lo que se trata, en este orden de ideas, es que las autoridades territoriales estén circunscritas en su actuar a los lineamientos fijados por el poder de policía, sin que puedan imponer motu proprio sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas por el ordenamiento.

29. En el caso objeto de examen, la Sala encuentra que no existe una norma legal que imponga la prohibición general de los espectáculos taurinos. Antes bien, la Corte ha avalado el mandato legal que regula esas actividades, contenido en la Ley 916/04, en cuanto es una tradición cultural de la Nación, susceptible de ser reconocida con el Estado. Sin embargo, debido a que esa actividad se muestra problemática frente a otros valores constitucionales, en especial el mandato de bienestar animal, la Corte ha impuesto restricciones particulares a su ejercicio, relativas a (i) el cumplimiento de condiciones de arraigo cultural, oportunidad, localización y excepcionalidad, explicadas en el fundamento jurídico 17.4.; y (ii) la prohibición del incentivo público, mediante la promoción y la dedicación de recursos, a fines exclusivamente relacionados con la práctica de la tauromaquia. En ese orden de ideas, el reconocimiento estatal de las corridas de toros, con las características anotadas, es un asunto que recae en la articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. El Congreso, en ejercicio de una competencia que esta Corte ha considerado válida desde la perspectiva constitucional, incluso para el caso concreto de la actividad taurina, ha decidido reconocer dicha práctica como una expresión cultural. De esta manera, las entidades territoriales resultan vinculadas jurídicamente por ese reconocimiento, por supuesto bajo el cumplimiento de las restricciones que la jurisprudencia de esta Corporación ha fijado para su compatibilidad con la vigencia del mandato de bienestar animal.

Bajo estas condiciones, las autoridades locales carecen de un soporte normativo que las lleve a concluir que la actividad taurina está prohibida in genere. En contrario, se trata de un espectáculo avalado por las normas legales, pero que ha sido sometido a restricciones estrictas y específicas por parte de la Corte, en aras de hacerlo compatible con las prescripciones constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente. En ese sentido, comparte unidad de sentido con otra serie de actividades que si bien no están constitucional o legalmente prohibidas, sí se someten válidamente a limitaciones, incluso intensas, pues existe el interés de desincentivarlas, como sucede con el consumo de tabaco o de bebidas embriagantes.³² A su vez, 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. Sin embargo, consideraciones básicas derivadas de la eficacia del principio democrático, exigen que esas decisiones estén precedidas del debate propio de las normas legales.

Esta ha sido la misma línea de análisis que adopta el derecho comparado. En muy reciente decisión del Consejo Constitucional francés, se declaró compatible con el derecho de igualdad ante la ley de excepción al delito de maltrato innecesario a animales, de que trata el artículo 521-1 del Código Penal de ese país. De acuerdo con ese precepto, la sanción de prisión por dos años y multa de 30.000 euros que se impone al responsable de esa conducta, no es aplicable cuando para el caso de corridas de toros, “cuando pueda ser demostrada una tradición local ininterrumpida”, y tampoco frente a las riñas de gallos, cuando se acrediten las mismas condiciones.

Para el Consejo, estas excepciones no involucraban un tratamiento discriminatorio injustificado, en tanto la exclusión “es aplicable únicamente en las regiones del país donde está establecida la existencia de dicha tradición ininterrumpida y solos para los actos propios de esta tradición. En consecuencia, la diferencia de trato fijada por el legislador frente a otros actos de la misma naturaleza en otras áreas geográficas está directamente relacionada con el propósito de la norma. Además, pertenece a los jueces la competencia para definir las situaciones en donde se advierta esa tradición local ininterrumpida. Por ende, no existe duda que la norma así considerada sea lo suficiente precisa para evitar el riesgo de arbitrariedad.”³³

30. El centro de la acusación planteada por el ciudadano Ramírez Nieves consiste en advertir

que el tratamiento más favorable que el legislador concede a los espectáculos taurinos que se realizan en plazas de toros permanentes, impide que las autoridades locales ejerzan control frente a esas actividades, afectándose su autonomía. Lo primero que debe señalarse sobre el particular es que si bien el legislador distingue entre autorización y comunicación, en ambos casos existen condiciones exigibles por la autoridad territorial para la ejecución del espectáculo taurino.

En efecto, como se explicó en el fundamento jurídico 22, en ambos supuestos se exige al interesado presentar un grupo definido de requisitos, varios de ellos relacionados con la seguridad y salubridad del espectáculo taurino. Así, de las exigencias contenidas en el artículo 15 de la Ley 916/04, se destacan aquellas relacionadas con la certificación sobre las condiciones de seguridad necesarias, así como la constancia veterinaria respecto de la sanidad de chiqueros y corrales, al igual que la certificación sobre la solicitud del servicio de seguridad por parte de la policía y la póliza de responsabilidad civil extracontractual, dirigida al pago tanto de los perjuicios que pudiesen causarse en razón del espectáculo, como por la asunción de tributos de la entidad territorial correspondiente.

Ahora bien, también debe resaltarse, en punto a la protección del grado de autonomía de las entidades territoriales, que dentro de los documentos exigidos a los espectáculos taurinos está la constancia sobre el arrendamiento de la plaza. En el caso de las corridas de toros en plazas permanentes de propiedad de las entidades territoriales, la exigencia de ese requisito conlleva el ejercicio de la competencia contractual de los distritos y municipios, respecto de la fijación de las condiciones particulares para la protección de la salubridad, la seguridad ciudadana y la tranquilidad, al igual que los asuntos económicos y administrativos propios del arrendamiento de bien inmuebles, de conformidad con las reglas del Estatuto General de la Contratación Pública y demás normas legales pertinentes.

Aquí es importante, de igual modo, hacer una distinción respecto de lo planteado por uno de los intervinientes. El artículo 313-7 C.P. reconoce a los concejos la competencia para regular los usos del suelo, asunto que está relacionado con la definición de qué modalidades de inmuebles pueden legalmente edificarse en cada zona del municipio o distrito. Por ende, se trata de una competencia que no guarda relación con el asunto objeto de análisis, puesto que este refiere al uso en espectáculos de inmuebles públicos o privados que ya han sido construidos. Por supuesto, esta distinción opera sin perjuicio del ejercicio de la competencia

de los municipios para definir el uso del suelo frente a construcciones nuevas, entre ellas las plazas de toros, o aquellas que han sido edificadas con pretermisión de esas condiciones legales.

31. Los argumentos anteriores demuestran que el actor funda su cargo en una interpretación literal de la expresión “comunicación” a la que refieren las normas acusadas. En contrario, la lectura sistemática de los preceptos acusados e integrados normativamente lleva a concluir que no existe ninguna razón que permita inferir que basta la mera notificación a la autoridad competente, acerca de la celebración del espectáculo taurino en plazas de toros permanentes, para que los entes territoriales queden inmediatamente compelidos a permitir el uso del precepto. En cualquier caso, debe mediar el efectivo cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo 15 de la Ley 916/04, junto con los fijados en las demás normas legales que prevean condiciones exigibles para la celebración de espectáculos públicos en general.

Sin embargo, la Sala encuentra que la Ley acusada contiene dos apartados normativos de los que sí se deriva una afectación desproporcionada e injustificada tanto de las competencias de las autoridades territoriales, como de los derechos constitucionales concernidos a los espectáculos públicos, entre ellos la seguridad ciudadana, la tranquilidad, la integridad física de los asistentes y la salubridad; tópicos que deben tener el mismo nivel de eficacia, al margen del tipo de espectáculo.

31.1. El artículo 17 de la Ley 916/04 asigna al órgano competente, solo en el caso de los espectáculos taurinos “que requieran autorización previa”, la competencia para advertir al interesado, acerca de los “eventuales defectos de documentación para la posible subsanación de los mismos y dictará la resolución correspondiente, otorgando o denegando la autorización solicitada, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en la que la documentación exigida haya quedado completa.” Ese acto, como ya tuvo oportunidad de explicarse, debe ser motivado e indicar los recursos que le son oponibles.

De manera similar, el artículo 18 ejusdem determina que cuando se trate de los mismos espectáculos “que requieran autorización previa” el órgano administrativo podrá prohibir su celebración mediante acto motivado, “en los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la comunicación a que hace referencia los artículos anteriores”.

31.2. Se ha expuesto como el legislador, a través de la expedición del Estatuto Nacional Taurino, dispone una serie de requisitos para la celebración de los espectáculos taurinos, descritos en el artículo 15 de esa normatividad, y tendientes a la satisfacción de los derechos constitucionales, tanto individuales como colectivos, que se ejercen en el marco de esas actividades. Igualmente, estas condiciones de índole fáctica también sirven de soporte jurídico para que las autoridades territoriales, en especial los alcaldes de municipios y distritos, ejerzan las competencias propias de la función de policía, a través de la exigencia del cumplimiento de los mencionados requisitos. Estas condiciones, también se ha señalado, por expreso mandato del legislador son comunes a todos los espectáculos taurinos, bien sea que se lleven a cabo en plazas de toros permanentes, no permanentes o portátiles. En ese sentido se insiste que la Corte ha concluido en el presente fallo que las múltiples exigencias a la actividad taurina son aplicables a sus diferentes modalidades, al margen de la naturaleza del recinto en que son adelantadas.

A juicio de la Corte, no existe ninguna razón constitucionalmente atendible para que la Ley 916/04, luego de fijar un marco común de requisitos para los espectáculos taurinos, en general, a reglón seguido limite la comprobación de esas exigencias exclusivamente a aquellos festejos que requieren autorización previa, esto es, a los que se realizan en plazas no permanentes o portátiles. Una disposición de ese carácter priva a las entidades territoriales de su competencia constitucional de asegurar el orden público mediante el ejercicio de la función de policía, más aún cuando se trata de la acreditación de condiciones fácticas que el mismo legislador ha previsto para esa clase particular de espectáculos. En consecuencia, la Corte declarará la inexecutable de la expresión “que requieran autorización previa” contenida en los artículos 17 y 18 de la Ley 916 de 2004.

Así, el texto de las normas mencionadas queda del siguiente tenor, excluyéndose el apartado declarado inexecutable:

Artículo 17. Negación del permiso. En el caso de espectáculos taurinos, el órgano competente advertirá al interesado, en un plazo de cinco (5) días hábiles, acerca de los eventuales defectos de documentación para la posible subsanación de los mismos y dictará la resolución correspondiente, otorgando o denegando la autorización solicitada, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en la que la documentación exigida haya quedado completa.

La resolución denegatoria será motivada e indicará los recursos procedentes contra la misma.

Artículo 18. En el caso de espectáculos taurinos, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la comunicación a que hace referencia los artículos anteriores, el órgano administrativo competente podrá, mediante resolución motivada, prohibir la celebración del espectáculo.

Nótese que a partir de la redacción planteada, las autoridades locales están habilitadas para adelantar el escrutinio de los requisitos exigidos a los espectáculos taurinos, bien sea que se realicen en plazas de toros permanentes, no permanentes o portátiles. Además, si estos requisitos no son cumplidos adecuadamente, en los términos de las normas mencionadas, la autoridad administrativa negará el permiso para la celebración del espectáculo. Ahora bien, también debe señalarse que esta disposición no es incompatible con la función de las autoridades locales de ejercer el control permanente sobre el espectáculo, de manera tal que a pesar de haberse inicialmente autorizado, si se evidenciaren actos u omisiones constitutivos de incumplimiento de los requisitos citados, puede la administración municipal o distrital suspender la actividad taurina ante la violación del orden jurídico aplicable.

32. Dilucidada la problemática expuesta y luego de advertida la existencia de un marco común de requisitos para la celebración de espectáculos taurinos, la Corte encuentra que la distinción entre la comunicación y la autorización de los mismos, y el subsecuente tratamiento favorable para aquellos realizados en plazas de toros permanentes, se funda en dos aspectos definidos, a saber:

El primero tiene que ver con el hecho que frente a las plazas de toros permanentes no es exigible la solicitud de autorización de que trata el artículo 7° de la Ley 916/04, explicado en el fundamento jurídico 21, el cual debe cumplirse solo cuando se trate de espectáculos a realizarse en plazas no permanentes. En criterio de la Corte, esa distinción se muestra razonable y compatible con el grado de autonomía de las entidades territoriales. En efecto, habida consideración que las plazas de toros permanentes han sido concebidas para la realización de ese espectáculo, es aceptable que no se le impongan condiciones estrictas de habilitación, más gravosas que las señaladas en el artículo 15 de la Ley 916/04 y los demás

preceptos legales que fijan exigencias para la celebración de eventos públicos. En cambio, dichas condiciones sí son predicables de las plazas no permanentes, precisamente por el hecho que esos inmuebles no han sido originalmente concebidos para la mencionada función. En todo caso, como se ha insistido en esta sentencia, tanto en uno como en otro evento concurre un grupo de requisitos legales y constitucionales para el espectáculo taurino, siendo responsabilidad de las autoridades locales su estricto cumplimiento.

El segundo versa sobre lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 916/04, de acuerdo con el cual el órgano administrativo es competente para “suspender o prohibir la celebración de todo tipo de espectáculos taurinos, únicamente en plazas no permanentes o portátiles, por no reunir los requisitos exigidos.” De nuevo, el precepto se muestra como un requisito razonable, puesto que se trata de una prohibición general e intemporal para la celebración de espectáculos taurinos, que corresponde a aquellos inmuebles que no han sido habilitados para el efecto. Contrario sensu, se mostraría desproporcionado que la autoridad administrativa tuviera competencia para prohibir, en las condiciones anotadas, la actividad taurina en los inmuebles que han sido construidos con ese propósito, más aún cuando están localizados en aquellas zonas geográficas en donde se verifican las condiciones de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad que prevé la jurisprudencia para la validez constitucional de esa tradición cultural. De otro lado, no puede perderse de vista que la norma analizada opera sin perjuicio de la competencia de las autoridades locales para hacer cumplir las exigencias propias de cada espectáculo taurino en específico, en los términos explicado. En consecuencia, la norma no se opone al grado de autonomía de las entidades territoriales.

33. Por último, la Corte considera necesario hacer frente a un contra argumento planteado por el demandante, frente al grado de discrecionalidad de las autoridades territoriales frente a la materia analizada. Se ha indicado en este fallo que el ejercicio de las competencias de las entidades locales frente al control de los espectáculos taurinos se encuadra en el ejercicio de la función de policía y, en consecuencia, está sometida a la satisfacción del principio de estricta legalidad. Esto quiere decir que las autoridades mencionadas solo pueden imponer requisitos para la celebración de espectáculos públicos, entre ellos las corridas de toros, que hayan sido expresamente previstos por la Constitución o la ley, sin que puedan imponer otras exigencias derivadas de las razones de conveniencia que estime la respectiva autoridad, pues ello equivale a irrogar un margen de discrecionalidad inadmisibles respecto de

la limitación de los derechos constitucionales concernidos al espectáculo público.

Sin embargo, puede considerarse que, a partir de decisiones de esta Corte, las entidades territoriales sí tienen ese ámbito de discrecionalidad, para el caso particular de las corridas de toros, al punto que podrían prohibirlas en su respectiva jurisdicción territorial. Como se expuso en el fundamento jurídico 17.6., en la sentencia C-666/10 se previó que la autorización legal para la ejecución de la actividad taurina, en las condiciones de arraigo, oportunidad, localización y excepcionalidad previstas por esa decisión, no era incompatible con la autonomía de los entes territoriales, pues se trataba de "... una disposición excepcional de alcance restringido como se ha sostenido a la largo de esta providencia, de manera tal que no limita la potestad reguladora en cabeza de las autoridades administrativas municipales. Por lo tanto, estas pueden determinar si permiten o no el desarrollo de las mismas en el territorio en el cual ejercen su jurisdicción"

34. No obstante, la Sala advierte que esa última expresión no puede comprenderse como la concesión de facultades omnímodas a las autoridades administrativas municipales, para que decidan por sí y ante sí la prohibición de la actividad taurina. Ello debido al menos dos tipos de razones: (i) la naturaleza constitucional del ejercicio de la función de policía; y (ii) la existencia de una previsión legal, declarada compatible con la Constitución, bajo determinadas condiciones, que reconoce y permite la tauromaquia en determinadas zonas del país.

Esta decisión ha demostrado que el ejercicio de la función de policía es, ante todo, un mecanismo institucional para limitar, de manera particular y específica, el ejercicio de determinados derechos o posiciones jurídicas, con el fin de asegurar el orden público, comprendido como las distintas condiciones fácticas necesarias para dar eficacia a los derechos a la seguridad, salubridad y convivencia social. Cuando una autoridad administrativa determina requisitos habilitantes para la celebración de espectáculos taurinos, esa conducta es constitucionalmente admisible a condición que se encauce dentro de los límites propios de la función de policía. Lo contrario llevaría a concluir que las entidades locales pueden imponer tales requisitos por su simple condición de entes investidos de autoridad. Esta visión, como es apenas obvio, es inadmisibles en tanto se opone a cualquier idea de Estado de Derecho.

Se ha expuesto, de la misma manera, que ni de la legislación ni de la Carta Política se deriva una prohibición general para el ejercicio de la actividad taurina, sino solo unas particulares restricciones, en todo caso intensas, para que se lleve a cabo de manera compatible con el mandato superior de bienestar animal. En tal sentido, si la autoridad municipal o distrital ejerce el control de los espectáculos taurinos en su condición de agente de la función de policía, no resulta válido desde la perspectiva constitucional que prohíba esa actividad cuando no tiene respaldo normativo, de índole legal -en tanto el poder de policía corresponde al Congreso- para imponer esa condición.

En consecuencia, la afirmación realizada por la Corte en la sentencia C-666/10 debe interpretarse en el marco de las limitaciones propias del ejercicio de la función de policía, que está precedida de la existencia de un mandato legal previo para que los entes locales puedan imponer restricciones al ejercicio de actividades ciudadanas, entre ellas la celebración de espectáculos taurinos. Por lo tanto, las entidades territoriales podrían válidamente prever una prohibición general de la actividad taurina, solo cuando esa opción administrativa esté respaldada por el ordenamiento legal.

Con todo, la jurisprudencia de la Corte sobre la materia ha estado basada en la conservación del equilibrio entre la protección de los animales, la vigencia de las tradiciones culturales y el carácter autorrestringido de la acción estatal. Por ende, aunque concurren razones de primera índole para imponer restricciones, incluso al grado de prohibición, a la tauromaquia, la vía institucionalmente aceptable para esa decisión es el debate democrático y no la extensión riesgosa y jurídicamente injustificada de las competencias de las autoridades locales, en tanto ejercen la función de policía. Es esta prudencia en la definición del marco de la acción de las autoridades públicas la que justifica, en últimas, el sentido de la presente sentencia.

36. Debe resaltarse, en ese orden de ideas, que el equilibrio expuesto lleva a que la actividad taurina esté sometida a profundas y exigentes condiciones, que tienen raigambre constitucional y que versan sobre las características de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad, ampliamente explicadas en este fallo, a partir de la reiteración de su formulación original en la sentencia C-666/10. La actividad taurina, aunque guarda un

vínculo plausible con algunas expresiones culturales de la Nación, en todo caso es un escenario que impide la eficacia del mandato superior de bienestar animal, derivado de la protección que la Carta Política confiere al medio ambiente. En consecuencia, el equilibrio que plantea la jurisprudencia constitucional privilegia el mandato mencionado y, por ende, obliga a que la actividad taurina (i) solo puede realizarse en los precisos términos previstos en la sentencia C-666/10; y (ii) esté sometida al desestímulo desde el Estado, siendo por ello una actividad no susceptible de promoción por las autoridades públicas. Esto quiere decir que las funciones de esas autoridades locales sobre el espectáculo taurino se limitan a la evaluación de la autorización para su celebración, siempre bajo el cumplimiento de las mencionadas condiciones, sumadas a aquellas que prevé el orden jurídico para las distintas clases de espectáculos públicos. Ello, sin embargo, con una condición particular, consistente en que las corridas de toros, contrario a otras manifestaciones culturales que no involucran el maltrato animal, ni pueden ser objeto de promoción estatal, ni pueden adelantarse por fuera de las condiciones de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad, antes explicadas.

Quiere decir lo anterior que el sentido de la presente decisión está dirigido a la delimitación precisa, a través del principio de estricta legalidad, del ejercicio de la función de policía que se adelanta cuando las autoridades locales autorizan la celebración de espectáculos públicos.

En modo alguno la Corte amplía, ni menos aún desconoce, las estrictas restricciones que para la actividad taurina fueron impuestas por la sentencia C-666/10. Antes bien, de manera contraria, la exigencia de estricta legalidad para el ejercicio de la función de policía en el caso analizado, obliga necesariamente a que las autoridades locales determinen que los espectáculos taurinos que llegasen a realizarse en sus respectivas jurisdicciones, no solo deben cumplir con los requisitos legales para la celebración de los espectáculos públicos en general, sino también con (i) las condiciones que prevé la misma Ley 916/04 y que fueron explicadas en esta decisión; y especialmente (ii) las restricciones y limitaciones, derivadas de la delimitación excepcional al mandato constitucional de bienestar animal, previstas en la sentencia C-666/10.

Inclusive, puede concluirse que esta argumentación, basada en la satisfacción del principio de estricta legalidad en el ejercicio de la función de policía y en la correlativa inexistencia de márgenes de discrecionalidad para la autorización de la celebración de espectáculos públicos, protege en mejor medida la vigencia del mandato de bienestar animal. Esto debido

a que la exigencia de los estrictos requisitos enunciados no está en modo alguno vinculada a la opinión o evaluación de cada autoridad local, o menos a su sensibilidad con la protección del medio ambiente. En cambio, se trata de mandatos constitucionales y legales de obligatorio cumplimiento.

Finalmente, lo decidido en esta sentencia tampoco es incompatible con la posibilidad futura que el legislador legítimamente decida, en aras de otorgar mayor grado de eficacia al mandato constitucional de bienestar animal, prohibir la práctica taurina y, en general, todos aquellos espectáculos que involucran maltrato a los animales; circunstancia que impediría que toda autoridad pública permitiera esa clase de actividades. La validez constitucional prima facie de este tipo de disposiciones descansa, como se ha explicado en esta sentencia, en la defensa del medio ambiente, y en él la fauna, como imperativo contenido en la Carta Política.

Conclusiones de la decisión

37. A partir de las consideraciones planteadas anteriormente, la Corte arriba a las siguientes conclusiones sobre el sentido de la presente sentencia:

37.1. El legislador se encuentra habilitado, de manera general y bajo el cumplimiento de los principios y valores constitucionales, al igual que condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, para identificar determinadas expresiones culturales y artísticas, materiales o inmateriales, como objeto de protección estatal. Para el caso del reconocimiento de determinados usos de bienes inmuebles, la validez constitucional de esas medidas está depende de (i) que el inmueble correspondiente participe de un criterio cultural arraigado e identificable; (ii) que el mandato del legislador opere de manera articulada con las competencias de la entidad territorial correspondiente, en especial los derechos de esos entes y la vigencia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; y (iii) que el uso y destinación previsto por la ley estén intrínsecamente vinculados con el mantenimiento de la práctica cultural reconocida.

37.2. Cuando las autoridades locales imponen condiciones para la celebración de espectáculos públicos, ejercen competencias propias de la función de policía administrativa. Esta función está sometida a un principio de estricta legalidad el cual significa, para el caso analizado, que dichas autoridades solo pueden exigir aquellas condiciones que hayan sido

fijadas por la Constitución y la ley para la celebración de tales espectáculos. Esto debido a que el titular del poder de policía, de índole normativa, es el Congreso, quien define qué limitaciones son aplicables por las autoridades locales para la protección del orden público.

Este último comprendido en su visión amplia, la cual integra no solo la seguridad ciudadana, sino la tranquilidad y salubridad públicas.

En consecuencia, cuando las autoridades locales exigen condiciones para la celebración de espectáculos públicos, carecen de un margen de discrecionalidad, fundado en evaluaciones personales sobre la conveniencia de la actividad de que se trate. En cambio, la autorización o denegación del permiso respectivo debe fundarse en la aplicación de normas legales objetivas, que son el único parámetro admisible para el ejercicio de la función de policía.

37.3. El legislador ha concluido que la actividad taurina es una manifestación cultural que, por ese carácter, no es objeto de actual prohibición general, decisión legislativa avalada por esta Corte. No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha concluido que la lidia de toros es, sin lugar a dudas, una actividad que se basa en el maltrato animal, lo que entra en contradicción con el mandato de bienestar animal que contiene la Constitución, en sus preceptos relativos a la protección del medio ambiente y, entre ella, la fauna.

Por ese motivo, la jurisprudencia de la Corte contenida en la sentencia C-666/10 ha ponderado, de un lado, el reconocimiento cultural aludido y, del otro, la necesidad de satisfacer el mandato de bienestar animal en el ámbito de las corridas de toros. Para ello ha concluido que la excepción del reproche jurídico al maltrato infringido a los toros de lidia, depende del cumplimiento de estrictos requisitos, referidos a (i) el arraigo social de la práctica taurina en determinados y precisos sectores del territorio nacional, razón por la cual la validez de la práctica también depende que se realicen en una localización particular y específica, en donde se compruebe dicho arraigo; (ii) la celebración del espectáculo taurino en una oportunidad específica, propia de esa tradición identificable; y (iii) el carácter excepcional de la actividad taurina, que impide que se extienda a otras zonas diferentes a las que actualmente cumple con los criterios de arraigo y localización.

37.4. El asunto objeto de análisis se circunscribe a los límites al ejercicio de la función de policía de las autoridades locales, respecto de la autorización para la celebración de espectáculos taurinos en plazas de toros permanentes. Por ende, no se está ante nuevo

escrutinio judicial sobre las condiciones de validez constitucional de las corridas de toros, pues ese es un asunto resuelto por la Corte en la sentencia C-666/10.

37.5. Analizadas las normas demandadas y las demás de la Ley 916/04, se encuentra que a pesar que el legislador utilizó la expresión “comunicación” en lo que respecta a las corridas de toros a celebrarse en plazas de toros permanentes, se demostró que concurren un grupo de requisitos que son exigibles a todos los espectáculos taurinos, al margen de la naturaleza del escenario en que se lleven a cabo.

Estos requisitos, que deben ser verificados por las autoridades locales para autorizar la práctica taurina, refieren a: (i) las condiciones para el espectáculo que están contenidas en la Ley 916/04, descritas en el fundamento jurídico 22 de esta sentencia; (ii) los requisitos que sobre aseguramiento del orden público prevea el legislador para la celebración de espectáculos públicos, en general; y (iii) el cumplimiento de las condiciones constitucionales de arraigo social, localización, oportunidad y excepcionalidad que fueron ordenadas por la Corte en la sentencia C-666/10, ante la necesidad de hacer compatible la actividad taurina con el mandato de protección animal.

Estas condiciones, por supuesto, no son modificables. Es admisible que los órganos de representación política titulares del poder de policía puedan, en el futuro, hacerlas más exigentes, incluso al grado de prohibición general de la práctica taurina.

37.6. Vistas de este modo las normas acusadas, se encuentra que las mismas ofrecen criterios objetivos y obligatorios para que las autoridades locales autoricen y controlen la celebración de la actividad taurina, donde está constitucionalmente permitida. Esta conclusión se opone a la consideración del demandante, en el sentido que los alcaldes municipales y distritales deben estar investidos de un poder discrecional para definir la autorización de la práctica taurina.

A su vez, esta premisa no desconoce el ámbito de autonomía territorial, constitucionalmente reconocido respecto de los bienes públicos que son propiedad de los entes locales. En ese sentido, como se explicó en el fundamento jurídico 30, la Ley 916/04 prevé dentro de los requisitos que deben cumplirse para celebrar espectáculos taurinos la certificación sobre el arrendamiento de la plaza de toros. Así, cuando se trate de plazas de propiedad de las entidades territoriales, su arrendamiento se regula por las disposiciones propias del Estatuto

General de Contratación de la Administración Pública, como sucede con los distintos bienes inmuebles de propiedad de la Nación y de los entes territoriales.

37.7. La Corte evidencia en este fallo que las normas demandadas son compatibles con el carácter objetivo del ejercicio de la función de policía que adelantan las autoridades locales.

Esto debido a que, a partir de la interpretación fijada en esta decisión, esas previsiones permiten a los alcaldes verificar el cumplimiento de las estrictas y precisas condiciones que el ordenamiento jurídico impone a las corridas de toros, en tanto actividad restringida, excepcional y objeto de desincentivo estatal. Además, como es apenas obvio, las autoridades locales están investidas de la potestad de negar la autorización o suspender la actividad autorizada, cuando no se cumplan esas condiciones. Esto bajo el cumplimiento de los trámites que garanticen el debido proceso administrativo.

Esta conclusión, empero, no es predicable de la expresión “que requieran autorización previa” contenida en los artículos 17 y 18 de la Ley 916/04. Esto debido a que con base en ese contenido normativo se estaría imponiendo un estándar de cumplimiento de requisitos legales menos riguroso, en el caso particular de las corridas celebradas en plazas de toros permanentes. Como se indicó, el estándar preciso y estricto al que se ha hecho referencia en este fallo, es exigible a todos los espectáculos taurinos, al margen de la naturaleza (permanente, no permanente o portátil), del inmueble en que se lleven a cabo. Por ende, la Corte declarará la inexecutable de esa expresión.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados en esta sentencia, las expresiones “La celebración de espectáculos taurinos requerirá la previa comunicación al órgano administrativo competente o, en su caso, la previa autorización del mismo en los términos previstos en este reglamento.”; “en plazas permanentes bastará únicamente, en todo caso, con la mera comunicación por escrito. En las plazas no permanentes”; y “La comunicación”, contenidas en el artículo 14 de la Ley 916 de 2004 “por la cual se establece

el Reglamento Nacional Taurino.”

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos estudiados en esta sentencia, la expresión “o comunicación”, contenida en el artículo 15 de la Ley 916 de 2004 “por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.”

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos estudiados en esta sentencia, los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 916 de 2004 “por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.”, con excepción de la expresión “que requieran autorización previa” contenida en los artículos 17 y 18 citados, que se declara INEXEQUIBLE.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

Con aclaración de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS MARIA VICTORIA CALLE CORREA, JORGE IVAN PALACIO PALACIO Y NILSON PINILLA PINILLA Y ACLARACION DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS JORGE IVAN PALACIO Y MARÍA VICTORIA CALLE CORREA A LA SENTENCIA C-889/12

ACTIVIDAD TAURINA-Pronunciamiento aislado de las expresiones “comunicación” y “que requieran autorización previa” contenidas en las normas acusadas (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Parte resolutive no refleja una respuesta definitiva sobre el alcance de las facultades de los entes territoriales frente a la permisión o prohibición de las corridas de toros (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Parte motiva asume una orientación general que no favorece el ejercicio de la autonomía territorial en relación con la permisión o prohibición del toreo, como asunto asociado a la protección del medio ambiente (Salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE LAS AUTORIDADES DE LOS ENTES TERRITORIALES-Manifestación de la democracia, especialmente en su dimensión participativa y porque en materia ambiental las relaciones entre los distintos niveles territoriales no es idéntica que en otros ámbitos (Salvamento parcial de voto)

CORRIDA DE TOROS-Prohibición es legítima desde el punto de vista constitucional, incluso si proviene de los entes locales (Salvamento parcial de voto)

ACTIVIDAD TAURINA-Línea jurisprudencial (Salvamento parcial y aclaración de voto)

CONSTITUCION ECOLOGICA/ACTIVIDAD TAURINA-Reconocimiento legislativo (Salvamento parcial y aclaración de voto)

MALTRATO ANIMAL-Excepciones (Salvamento parcial de voto)

CONFLICTO ENTRE LA PROHIBICION CONSTITUCIONAL DE MALTRATO ANIMAL Y LA DIVERSIDAD CULTURAL-Equilibrio (Salvamento parcial de voto)/ACTIVIDAD TAURINA-Principio de localización y arraigo (Salvamento parcial y aclaración de voto de voto)/ACTIVIDAD TAURINA-Prohibición de incentivo (Salvamento parcial de voto)/ACTIVIDAD TAURINA-Principio de constitucionalidad prospectiva de la prohibición (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Elemento normativo cardinal para evaluar las interacciones entre el poder central y la autonomía de los entes territoriales en la protección del medio ambiente (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Supone un equilibrio entre la unidad de la nación y la posibilidad de que los entes definan sus prioridades en el ámbito local (Salvamento parcial de voto)/DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Aplicación de los conceptos de concurrencia, coordinación y subsidiariedad (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE GRADACION NORMATIVA-Alcance (Salvamento parcial de voto)/PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Alcance (Salvamento parcial de voto)

Importa destacar, en este voto razonado, el alcance de los principios de gradación normativa y rigor subsidiario. El primero dispone que, por regla general, el ejercicio de la autonomía territorial en el marco de decisiones sobre protección ambiental está sujeto a la regulación de superior jerarquía y, por lo tanto, a las normas legales. El segundo principio, sin embargo, plantea una excepción a esa regla, en tanto prescribe que en materia ambiental las autoridades territoriales están facultadas para adoptar normas o políticas más estrictas que aquellas previstas en los estándares legales, aunque no están habilitadas para establecer regulaciones ambientales más flexibles.

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO-Jurisprudencia constitucional (Salvamento parcial de voto)

GRADO DE AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Análisis de una eventual afectación no podía ser satisfecho mediante la fórmula “autonomía dentro de los límites legales” (Salvamento parcial y aclaración de voto)/GRADO DE AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Se debió acudir a la fórmula “autonomía dentro de los límites legales, salvo para hacer más estricta la protección del ambiente” (Salvamento parcial de voto)

AUTORIDADES TERRITORIALES-Resulta democrático permitir el ejercicio del rigor subsidiario en relación con las corridas de toros (Salvamento parcial de voto)

TOREO-Aunque permitido bajo ciertas condiciones no constituye hoy en día el ejercicio de un derecho fundamental (Salvamento parcial de voto)/TOREO-No es una posición jurídica de derecho fundamental protegida constitucionalmente (Salvamento parcial de voto)

La posición de la Sala Plena (o de la mayoría) obedeció a una preocupación legítima. La extensión de los poderes de las autoridades administrativas en la regulación de las actividades ciudadanas puede traducirse en amenazas o violaciones de los derechos fundamentales. También indicamos que el desacuerdo esencial que manifestamos frente a

esa pretensión se ubica en que no se incorporó a la ponderación de los bienes constitucionales en conflicto la autonomía en materia ambiental, mediante el principio de rigor subsidiario, asunto al que se dedicó el capítulo anterior. Es importante destacar además que la prevención de la mayoría no es justificada en nuestro concepto, no sólo desde nuestra concepción del derecho en este ámbito, sino de cara a lo avanzado por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-666 de 2010. El toreo, aunque permitido bajo ciertas condiciones no constituye hoy en día el ejercicio de un derecho fundamental. El toreo se ha asociado, en la jurisprudencia constitucional, principalmente, a la diversidad cultural y a la libre expresión artística. Además de ello, para quienes obtienen el sustento mediante su ejercicio, se relaciona con los derechos al trabajo y al mínimo vital. Sin embargo, en nuestro concepto, el toreo no es una posición jurídica de derecho fundamental protegida en el orden constitucional colombiano, debido a la intensidad con que afecta el mandato de protección a los animales y la prohibición de tratos crueles en su contra. Ya en diversas opiniones disidentes y razonadas, distintos magistrados han aportado elementos de juicio para rechazar que el toreo sea una manifestación del arte o la cultura. En esas opiniones se ha expresado que debido a la violencia que implica el toreo, éste se opone a la dignidad humana, a la paz y a la prohibición de tratos crueles, aun cuando los animales no posean ese derecho. En otras opiniones se ha expresado que la diversidad cultural no protege toda manifestación tradicional sino aquellas que se ajustan a la Constitución Política, de manera que debe efectuarse una ponderación entre esa manifestación de la tradición y los bienes constitucionales que puedan verse afectados por su ejercicio.

EXCEPCIONES DE CASTIGO AL MALTRATO ANIMAL-Afecta intensamente mandatos constitucionales de protección y prohibición y por lo tanto el respeto al medio ambiente (Salvamento parcial de voto)

REGLAMENTO NACIONAL TAURINO-Una vez suprimida la expresión “que requieran autorización previa”, los alcaldes mantienen la facultad de prohibir las corridas de toros (Salvamento parcial voto)

ACTIVIDADES TAURINAS-Tanto en las plazas permanentes como en las portátiles, los alcaldes pueden prohibir el evento mediante acto administrativo motivado, a partir de la verificación de los requisitos administrativos para su realización (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Debe leerse exclusivamente como un pronunciamiento sobre verificación de requisitos administrativos para la realización de corridas (Salvamento parcial de voto)

La sentencia C-889 de 2012 debe leerse exclusivamente como un pronunciamiento sobre la verificación de requisitos administrativos para la realización de corridas. Su orientación general, según se ha expuesto, puede interpretarse como un paso en contra de la autonomía territorial por los aspectos que ya hemos mencionado. Es importante indicar que la única sentencia que aborda integralmente el tema del maltrato animal es la C-666 de 2010, así que a ella debe acudir para comprender el alcance actual de la jurisprudencia sobre el respeto de los animales. El fallo C-1192 de 2005, apologético del toreo, goza de la fuerza de cosa juzgada pero sólo relativa, según se estableció explícitamente en su parte resolutive. Con todo, ninguna de las decisiones de la Corte sobre el tema ha sido unánime pues la discusión sobre los deberes constitucionales de protección a la fauna persiste en la Corte Constitucional. Ello justifica la presentación del siguiente acápite, sobre el respeto debido a los animales como cuestión constitucional.

DERECHOS DE LOS ANIMALES-Enfoques (Salvamento parcial de voto/RELACIONES ENTRE ANIMALES HUMANOS Y NO HUMANOS COMO CUESTION CONSTITUCIONAL-Derecho comparado y doctrina (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION ECOLOGICA-Implicaciones en la protección de los animales (Salvamento parcial de voto)

RESPONSABILIDAD POR HECHOS DE ANIMALES-Jurisprudencia del Consejo de Estado (Salvamento parcial de voto)

DERECHO AL TRABAJO-Admite restricciones constitucionalmente legítimas de diversa índole (Salvamento parcial de voto)

El derecho al trabajo admite restricciones constitucionalmente legítimas de diversa índole. Existen actividades productivas prohibidas, como el tráfico de estupefacientes o el hurto, debido a la forma en que se oponen a la seguridad y la propiedad privada. Quienes asumieron el toreo como profesión deben ser protegidos en su mínimo vital y sus opciones de realización profesional. Sin embargo, el mandato de protección animal ordena eliminar las

actividades en que se produce un evidente maltrato animal, como ocurre en las corridas. El Estado deberá garantizar, en su momento, la confianza legítima de los afectados mediante un proceso de adaptación laboral y de generación de ingresos, tal como ocurre en el caso de los vendedores ambulantes que sufren una restricción a su derecho al trabajo derivada de la defensa del espacio público.

ALCALDES-Alternativas para prohibir las corridas (Salvamento parcial de voto)

Es importante resaltar que la propia Sala sugiere alternativas para prohibir las corridas (mediante las facultades de contratación de bienes públicos); que de la redacción actual de los artículos 17 y 18 de la Ley 916 de 2004 se evidencia que los alcaldes pueden prohibir las corridas, consideradas individualmente; y que el principio de rigor subsidiario se mantiene como fundamento constitucional y legal para la adopción de medidas que eviten el maltrato animal.

“La disputa sobre el trato que merecen los animales es, pues, una suerte de papel de tornasol que permite reconocer los trazos de las teorías éticas y evaluar su calidad tanto desde el punto de vista de la fundamentación como desde la perspectiva de la aplicación”.

Adela Cortina. Las fronteras de la persona. 2009.

Con el acostumbrado respeto por las sentencias de la Corte Constitucional, los suscritos magistrados hacemos explícitas las razones por las que decidimos salvar el voto en relación con los numerales primero y tercero de la parte resolutive de la sentencia C-889 de 2012; y aclararlo, en torno al conjunto de consideraciones que conforman su motivación.³⁴

Esta opinión comprende dos niveles de argumentación. El primero contiene exclusivamente las consideraciones jurídicas por las cuales mantuvimos una posición distinta a la que asumió la mayoría sobre el problema jurídico estudiado y nos apartamos de algunas determinaciones adoptadas en la parte resolutive de la sentencia C-889 de 2012. El segundo, aborda un poco más a fondo la cuestión del respeto por los animales dentro del Estado constitucional colombiano.

Dos razones justifican ese segundo acápite de alcance más amplio. En primer término, extendiendo la reflexión ética presentada como epígrafe al campo del razonamiento jurídico,

consideramos que la discusión constitucional sobre la existencia de deberes jurídicos de respeto a los animales no humanos³⁵ constituye una valiosa fuente de aprendizaje sobre nuestro orden constitucional, el significado de los derechos fundamentales, el concepto de dignidad, y la protección al medio ambiente en el marco de una Constitución ecológica. En segundo lugar, sólo hasta la sentencia C-666 de 2010³⁶, la Sala Plena reconoció la existencia de deberes de protección a la fauna de jerarquía constitucional. Precisar el alcance de esos deberes es una tarea pendiente -o en proceso de formación- en la jurisprudencia constitucional, de manera que la segunda parte de esta opinión se presenta como una contribución a esa tarea.

I. De la opinión de los magistrados disidentes sobre la

sentencia C-889 de 2012. (Primer nivel).

1. Síntesis de la decisión mayoritaria

Mediante la sentencia C-889 de 2012, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de diversos apartes normativos de la Ley 916 de 2004, “por la cual se expide el Reglamento Nacional Taurino”³⁷, que -según la demanda ciudadana- serían incompatibles con la Constitución Política por desconocer el principio de autonomía territorial³⁸.

Esa incompatibilidad se derivaría de la siguiente constatación: la Ley citada exige a las personas interesadas en realizar una corrida en una plaza portátil obtener la autorización previa de los alcaldes municipales o distritales, mientras que, para efectuar la corrida en una plaza permanente, sólo prescribe el deber de remitir una comunicación a la autoridad citada. Para el actor, los enunciados normativos demandados privan a los alcaldes de la facultad de prohibir las corridas, lo que limita su autonomía para decidir sobre los intereses políticos locales. En la sentencia C-889 de 2012 se declararon exequibles los apartes normativos demandados, referentes a la expresión “comunicación”, contenida en los artículos 14 y 15 del RNT. Brevemente, la argumentación adoptada por la Corporación puede esquematizarse así:

(i) Las condiciones exigidas por el Reglamento Nacional Taurino para la realización de corridas de toros son manifestación del poder de policía, pues suponen la imposición de restricciones a las libertades ciudadanas, destinadas a defender el orden público; (ii) por la

incidencia del poder de policía en el ejercicio de los derechos fundamentales, éste ha sido atribuido exclusivamente al Congreso de la República; (iii) los entes territoriales, por lo tanto, no ostentan ese poder, sino que ejercen una función de policía, la cual comparte el propósito de preservar el orden público, pero debe ser ejercida dentro de los límites previstos por la Ley. En consecuencia, (iv) sólo el Legislador está habilitado para prohibir definitivamente el toreo en Colombia, así que la exigencia de una simple comunicación para la realización de las corridas en plazas permanentes no se opone a la autonomía territorial.

Con base en el principio de integración normativa, la Corporación analizó también en la sentencia C-889 de 2012 la constitucionalidad de la expresión “que requieran autorización previa”, contenida en los artículos 17, 18 y 19 del RNT, considerando que ese enunciado hace parte de la regulación integral sobre los requisitos administrativos para realizar corridas de toros, y la declaró exequible en el artículo 19, e inexecutable en los artículos 17 y 18, *ibídem*.

La decisión de inexecutable de la citada expresión en los artículos 17 y 18, RNT, se basó en que la verificación del cumplimiento de los requisitos administrativos previos a la realización de la corrida, establecidos por el artículo 15, *ibídem*, debe efectuarse por igual en plazas permanentes y portátiles. La declaratoria de executable del mismo enunciado en el artículo 19 obedeció a un análisis de razonabilidad sobre la existencia de una diferencia de trato entre ambos tipos de escenarios. La Sala estimó razonable establecer un trato distinto entre situaciones diversas: el uso de plazas permanentes y el uso de plazas portátiles para la realización de las corridas.

2. Motivos de inconformidad con la decisión.

Una característica particular de la sentencia C-889 de 2012 (originada en los cargos de la demanda) es que la Corte se pronunció sobre expresiones aisladas de las disposiciones normativas analizadas (‘comunicación’ y ‘que requieran autorización previa’).

Por ese motivo, la parte resolutive de la sentencia no refleja una respuesta definitiva sobre el alcance de las facultades de los entes territoriales frente a la permisión o prohibición de las corridas de toros. Tanto los artículos que fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Corte, como la sentencia C-889 de 2012, requieren un ejercicio interpretativo para ser aplicados en situaciones concretas.

Así, las expresiones declaradas exequibles en los artículos 14 y 15 del RNT deben ser interpretadas por el operador jurídico con base en la jurisprudencia constitucional relevante y particularmente en la sentencia C-666 de 201039, mientras que los apartes declarados inexecutable implican una variación del contenido normativo de los artículos 17, 18 y 19 del RNT, cuya redacción actual preserva espacios de interpretación para los órganos competentes.

Más allá de esa necesidad de interpretación, los magistrados que suscribimos esta opinión estimamos que la parte motiva de la sentencia asume una orientación general que no favorece el ejercicio de la autonomía territorial en relación con la permisión o prohibición del toreo, como asunto asociado a la protección del medio ambiente.

La mayoría también defiende su enfoque con base en el principio de limitación de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales⁴⁰. Si bien compartimos la preocupación que se evidencia en el fallo, en el sentido de que una extensión injustificada de los poderes de los alcaldes en el control del orden público constituye una amenaza para las libertades individuales, estimamos que el toreo actualmente tiene una naturaleza jurídica diversa a la de los derechos fundamentales, así que su prohibición es legítima desde el punto de vista constitucional, incluso si proviene de los entes locales, según lo dispuesto por la propia Corte Constitucional en sentencia C-666 de 201041.

En ese sentido, en nuestro concepto, con el propósito de mantener al máximo la consistencia entre las distintas decisiones de la Corporación, la Sala Plena no expuso en todo su alcance la decisión C-666 de 201042, especialmente en aquellos aspectos en que constituye un cambio o un avance radical en la jurisprudencia constitucional sobre corridas de toros.

Preservar al máximo la consistencia en una línea jurisprudencial es un objetivo valioso en el discurso judicial, especialmente, en el de un órgano de cierre, pero la claridad argumentativa exige también exponer abiertamente todas las consecuencias que plantean un cambio o un avance jurisprudencial. La eventual pérdida de consistencia debe asumirse abiertamente cuando también representa un aumento de coherencia entre las decisiones de la Corporación y un amplio conjunto de principios constitucionales como, en efecto, ocurre en este caso.

A continuación haremos referencia a la línea jurisprudencial, destacando aquellos aspectos en los que consideramos insuficiente la presentación realizada en la sentencia C-889 de 2012

y los dos motivos centrales de inconformidad con la decisión: (i) la no consideración del aspecto ambiental del problema jurídico, mediante el principio de rigor subsidiario; y (ii) la concepción del toreo como derecho fundamental.

3. De la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la permisión del toreo en el orden jurídico colombiano.

En la sentencia C-889 de 2012, la Sala Plena afirmó que la línea jurisprudencial de la Corte en relación con las corridas de toros se encuentra principalmente en las sentencias C-1192 de 200543 y C-666 de 201044. Expresó que en el primero de esos fallos, la Corporación declaró ajustada a la Constitución la decisión legislativa de declarar las corridas un asunto artístico de interés nacional, mientras que en la segunda defendió la constitucionalidad condicionada de disposiciones que consagran excepciones al maltrato animal en eventos como corridas de toros, corralejas, novilladas, riñas de gallos y coleo. Afirmó, así mismo, que la segunda sentencia (C-666 de 2010) matizó la posición de la Corporación sobre la permisión de las corridas de toros, dados los diversos e intensos condicionamientos que impuso para mantener la constitucionalidad de las excepciones a la punición del maltrato.

Para quienes suscribimos esta opinión, sin embargo, la Sala Plena no mostró en todo su alcance el sentido de la decisión C-666 de 2010.⁴⁵

Así, en la sentencia C-1192 de 200546 la Sala Plena no sólo planteó que el Congreso de la República goza de un amplio margen de configuración del derecho que le permite reconocer una actividad como artística, con base en un principio de razón suficiente, sino que realizó también una apología del toreo, con el propósito de concluir que el Legislador no sólo obró dentro de ese amplio margen, sino que su decisión de considerar el toreo una actividad artística de interés nacional fue acertada⁴⁷.

En relación con el maltrato animal, la Sala Plena, en 2005, negó que el toreo plantee una tensión con un mandato constitucional de respeto por los animales, afirmando que sólo los actos de violencia contra las personas son objeto de interés para la Constitución Política, pues el artículo 12 Superior (prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes) consagra un derecho humano, no aplicable a los animales porque estos últimos no poseen el atributo de la dignidad del que sin duda gozan los seres humanos.

Finalmente, la Corte defendió la presencia de menores de 14 años de edad en las corridas. Dado que la Sala Plena había destacado el valor artístico de tales eventos, consecuentemente entendió que la asistencia de menores a las corridas les permite acceder al arte y la cultura. Por ese motivo, la Corte rechazó el cargo que proponía restringir su ingreso, dada la violencia del festejo taurino.

Al analizar la constitucionalidad de las excepciones al castigo por maltrato animal en la sentencia C-666 de 2010⁴⁸, la Corte incorporó una serie de premisas y elementos de juicio que no fueron tomados en cuenta en la sentencia C-1192 de 2005⁴⁹, anteriormente reseñada. La diferencia de los cargos presentados en cada demanda, así como el valor de cosa juzgada relativa que la Corte otorgó a las decisiones adoptadas en la sentencia C-1192 de 2005⁵⁰ permitieron ese avance jurisprudencial, así como una comprensión más amplia del toreo desde el punto de vista constitucional, especialmente, al incorporar una visión ambiental del asunto.

De las premisas que en su conjunto constituyen el principio de constitución ecológica, la Corte concluyó que sí existe un mandato de protección a los animales y una prohibición correlativa de maltrato, ambas con jerarquía constitucional, produciéndose de esa manera un cambio jurisprudencial en relación con la sentencia de 2005.

En la decisión del 2010, la Corte abandonó también el discurso del toreo como arte, y lo reemplazó por un análisis con pretensión de objetividad sobre los hechos que ocurren en las corridas y que inequívocamente constituyen maltrato animal, dentro de la información científica disponible⁵¹. Por ese motivo, sentenció que sólo en el marco de estrictas condiciones constitucionales la excepción al castigo legal por maltrato animal se ajustan a los mandatos de la constitución ecológica. La Corte asoció la prohibición de maltrato animal, además, al respeto por la función ecológica de la propiedad privada, y precisó que si bien los animales no poseen el atributo de la dignidad, este atributo sí obliga a los seres humanos a prodigar un trato digno a los animales.

Los condicionamientos y las razones que justificaron la constitucionalidad condicionada de las excepciones al castigo por maltrato animal (C-666 de 2010) constituyen actualmente principios y argumentos que guían la interpretación de conflictos constitucionales que involucran el potencial maltrato animal. Vale la pena, por lo tanto, recordarlos de manera

sucinta:

En primer lugar, la Sala estableció que las excepciones al castigo por maltrato animal establecidas por el Legislador en la Ley 84 de 198952 reflejan un conflicto entre la prohibición constitucional de maltrato animal y la diversidad cultural, en tanto el toreo constituye una práctica tradicional en algunos lugares del país, tensión que fue negada en la sentencia C-1192 de 200553.

Ese equilibrio, según lo expresado en sentencia C-666 de 201054 se lograría mediante (i) la permisión del toreo únicamente en los lugares y fechas (temporadas) en que se realiza tradicionalmente y su prohibición en los demás lugares del país, condición a la que nos referiremos como “principio de localización o arraigo”⁵⁵; (ii) el toreo no puede recibir incentivos públicos, ni pueden destinarse recursos públicos para la construcción de nuevos escenarios para su realización, aspecto que denominaremos “prohibición de incentivo”. Además, (iii) la Corte sentenció que, en virtud del mandato de protección a la fauna, una decisión del Congreso de la República en el sentido de prohibir definitivamente las corridas sería acorde al Texto Superior, aspecto que denominaremos “principio de constitucionalidad prospectiva de la prohibición”.⁵⁶

El “principio de localización” es un eje esencial de la sentencia C-666 de 201057, pues es el que determina el alcance de la permisión del toreo en términos geográficos y temporales⁵⁸. En la sentencia C-889 de 2012 se destaca constantemente ese principio y se hace referencia a una decisión del Consejo Constitucional francés posterior a la C-666 de 201059 en la que se mantienen consideraciones similares a las del citado principio, con el propósito de mostrar cómo la jurisprudencia constitucional es armónica con el derecho comparado en relación con la permisión excepcional del toreo.

El “principio de prohibición de incentivo” constituye el reconocimiento del carácter controversial del toreo desde el punto de vista constitucional. Aunque se permite en aquellos lugares en que constituye una tradición, este principio tiene como objetivo limitar que la práctica se extienda y que las autoridades emprendan esfuerzos presupuestales para fomentarla. En la sentencia C-889 de 2012 este principio fue asociado a la limitación de actividades permitidas, pero constitucionalmente problemáticas, como la publicidad del cigarrillo. En ese orden de ideas, el toreo es una actividad constitucionalmente controversial,

limitada y limitable, con base en el principio de respeto por la fauna o bienestar animal.

El principio de constitucionalidad prospectiva de la prohibición es particularmente interesante para el problema jurídico planteado. Aunque la Corte destaca constantemente la potestad de configuración del derecho del Congreso de la República, pocas veces afirma que la decisión de prohibir definitivamente una actividad específica es acorde a la Carta Política. En la decisión C-666 de 201060 la Corte señaló explícitamente que la prohibición definitiva se encuentra amparada por la Constitución. Esa afirmación resultaba particularmente relevante y se hallaba ligada al sentido de la decisión, pues ante el carácter controversial del toreo, la mayoría consideró, en la sentencia C-666 de 201061, que es en el ámbito de la discusión democrática en donde debe disponerse sobre su permisión o prohibición, pero aclaró que la segunda opción tiene un importante soporte constitucional en los mandatos de la Constitución ecológica, por lo que resulta conforme a la Carta Política⁶².

En síntesis, las razones por las que hallamos insuficiente la presentación e interpretación de la jurisprudencia sobre la permisión de corridas se cifra en (i) el reconocimiento de los mandatos de protección a la fauna y prohibición de maltrato que se produjo en la sentencia C-666 de 201063; (ii) el abandono del discurso apologético del toreo y su reemplazo por uno fáctico relativo al sufrimiento animal que se presenta en una corrida; (iii) el conjunto de condicionamientos que llevaron al toreo de ser una actividad permitida a una constitucionalmente sospechosa, limitable y limitada e incluso susceptible de ser prohibida definitivamente. En el acápite cuarto explicaremos por qué, desde ese cambio jurisprudencial, resulta extraño considerar el toreo como una posición jurídica de derecho fundamental.

En otros aspectos, la línea jurisprudencial no varió desde la C-1192 de 2005⁶⁴. Así, en la sentencia C-666 de 201065 no se abordó la discusión del reconocimiento del toreo como actividad artística, sino que se citó la decisión proferida en 2005, y la Corte mantuvo también que el toreo es una actividad cultural en los lugares en que tradicionalmente se llevan a cabo corridas.

Hasta este punto se ha destacado la importancia del cambio o el radical avance jurisprudencial que supuso la sentencia C-666 de 201066. Para comprender de mejor manera la discusión constitucional que se ha desarrollado en la Corte sobre el toreo vale la pena

hacer referencia a los aspectos en los que se mantienen divisiones dentro de la Sala Plena, especialmente, en lo concerniente a la decisión adoptada en sentencia C-666 de 201067.

En ese pronunciamiento se discutieron dos posibles respuestas sobre la constitucionalidad de las excepciones legales al castigo por maltrato animal. La mayoría las consideró constitucionales bajo las estrictas condiciones ya expuestas; la minoría, en cambio, estimó que las excepciones a la pena por maltrato animal en eventos como las riñas de gallos, el toreo, las corralejas y el coleo eran inconstitucionales, aunque reconoció que debía establecerse un periodo de transición para no afectar desproporcionadamente los intereses de quienes actualmente derivan su sustento o han establecido relaciones comerciales en torno a estas prácticas. Por ese motivo, propuso declarar la inexecutable de los enunciados normativos analizados, con efectos diferidos⁶⁸.

Desde el punto de vista metodológico, ambas posiciones⁶⁹ comparten unas premisas esenciales:

(i) La Constitución Política contiene un amplio conjunto de cláusulas dirigidas a la protección del medio ambiente que componen el principio de constitución ecológica.

(ii) Ese principio comporta un mandato concreto de protección a la fauna y, correlativamente, una prohibición de maltrato a los animales, ambos de jerarquía constitucional, los cuales fueron objeto de desarrollo legislativo, mediante la ley que penaliza el maltrato y los tratos crueles contra los animales.⁷⁰

(iii) Las corridas de toros son eventos en los que se produce maltrato animal, pues cada una de sus partes o “tercios” conlleva el uso de instrumentos dirigidos a causar daño físico a los toros. En efecto, la pica (correspondiente al “primer tercio” o “tercio de varas” de la corrida) desgarrar los tejidos musculares del toro, especialmente, a nivel del lomo y las extremidades delanteras, y puede involucrar también sus órganos internos; las banderillas (segundo tercio) se incrustan en su piel, generando dolor en el animal, daños físicos y abundante sangrado; y la espada (tercio final o de muerte) debe atravesar su corazón para terminar con su vida.

De acuerdo con la información científica disponible, esos instrumentos, en la forma en que son usados en las corridas, causan dolor al animal y, en caso de errores en su empleo, la muerte del animal se torna más lenta y dolorosa.

Por otra parte, (iv) diversos hechos hacen del toreo un asunto socialmente controversial en Colombia. (iv.1) En algunas regiones o localidades del país se llevan a cabo corridas de toros que hacen parte de las ferias o festividades locales tradicionales; (iv.2) algunas personas disfrutan de ellas y las consideran un espectáculo cultural, opción acogida por el Legislador en la Ley 916 de 2004 y declarada exequible por la Corte en sentencia C-1192 de 200571, por los cargos analizados; (iv.3) otras personas, en cambio, las rechazan abiertamente y exigen su erradicación inmediata. Esas personas cuentan actualmente con suficiente información científica que demuestra el maltrato animal producido en las corridas72. Y, finalmente, (iv.4) existen relaciones comerciales y laborales que giran en torno al toreo.

Al indagar por un equilibrio constitucional adecuado entre esas premisas (especialmente las premisas (iii) y (iv) entre las que se presenta una tensión latente), en la C-666 de 2010.73 La mayoría consideró que debía aplicarse el “principio de armonización concreta”, consistente en mantener al máximo la eficacia normativa de los principios en conflicto. La minoría, en cambio, estimó que una vez considerados todos los aspectos relevantes, la Constitución prohíbe definitivamente el maltrato animal innecesario que se presenta en estos eventos, aunque aceptó que debía establecerse un período de transición para no lesionar los intereses económicos y comerciales que las rodean74.

En relación con la autonomía territorial, la mayoría de la Corte afirmó en la sentencia C-666 de 201075 que las disposiciones analizadas no se oponían a su eficacia porque las autoridades de los entes territoriales podrían válidamente adoptar la decisión de prohibirlas76. La minoría estuvo de acuerdo en que no se presentaba esa afectación, pero no por esa razón sino porque el principio de rigor subsidiario faculta a los alcaldes para establecer políticas públicas dirigidas a la prohibición de las corridas, o, mientras la práctica se preserva, a la disminución del sufrimiento animal.

La presentación de la línea es relevante porque en la sentencia C-889 de 2012, la Corte se limitó a destacar que existe cosa juzgada sobre el reconocimiento del toreo como actividad artística por parte del Legislador a partir de la sentencia C-1192 de 200577. Sin embargo, pasó por alto la dimensión ambiental del problema y restó efecto normativo a los condicionamientos vertidos en la sentencia C-666 de 201078 al considerar que la restricción del toreo es igual a la limitación de un derecho fundamental. En lo que sigue, abordamos, en primer término la dimensión ambiental del problema y, en segundo lugar, la necesidad de

matizar esa forma de concebir el toreo en futuras decisiones, conforme a lo dispuesto en la sentencia C-666 de 201079.

4. El principio de rigor subsidiario es un elemento normativo cardinal para evaluar las interacciones entre el poder central y la autonomía de los entes territoriales en la protección del medio ambiente.

Según lo expuesto hasta el momento, en la sentencia C-889 de 2012 se planteó que no existe una violación a la autonomía territorial cuando se establece una eventual limitación a las facultades de las que gozan los alcaldes para autorizar o no la realización de corridas de toros, porque esas decisiones constituyen un ejercicio del poder de policía, privativo del Congreso de la República.

En la sentencia C-889 de 2012 se plantea que la autonomía territorial se concreta en los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, según lo dispuesto por el artículo 288 de la Constitución Política. En relación con el alcance y límites de la autonomía precisó la Sala que ésta comprende: (i) un núcleo esencial, compuesto por las competencias y atribuciones que la Constitución y la Ley confieren explícitamente a los entes territoriales o sus autoridades; (ii) una relación de dependencia con la ley, según la cual la autonomía se extiende hasta donde lo permite la Ley, siempre que (iii) los límites legales sean razonables y proporcionados.

Esa concepción, aunque adecuada en términos generales, es insuficiente en materia ambiental, especialmente cuando se discute la realización de acciones que implican una lesión a los principios que comprenden la constitución ecológica, como pasamos a explicar.

En jurisprudencia constante, la Corporación ha sostenido que el principio de autonomía territorial supone un equilibrio entre la unidad de la nación y la posibilidad de que los entes territoriales definan sus prioridades, especialmente en el ámbito local. Para explicar el contenido del principio, la Corte ha recurrido a los conceptos de concurrencia, coordinación y subsidiariedad que denotan la existencia de competencias compartidas entre la nación y los entes territoriales, la articulación y concertación en la adopción de políticas y normas en los distintos niveles territoriales, y la intervención del nivel central en los asuntos en los que el esfuerzo local no sea suficiente para cumplir sus propósitos y deberes constitucionales y legales (CP, artículo 288).

Los principios citados tienen un alcance específico en materia ambiental, que ha sido precisado tanto por esta Corporación como por el Legislador, a través de la Ley 99 de 199380. Concretamente, la relación entre el nivel central y los niveles regional, departamental y local está mediada por los principios de armonía regional⁸¹, gradación normativa⁸² y rigor subsidiario⁸³.

En la sentencia C-535 de 1996⁸⁴, la Sala Plena explicó el alcance constitucional del principio de rigor subsidiario. Indicó los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad (especialmente este último) en asuntos ambientales, constituyen una concreción del artículo 288 de la Constitución Política⁸⁵. A la vez, al prever una inversión de la jerarquía normativa siempre que esté de por medio la ampliación de la protección al ambiente, materializa la esfera participativa de la democracia y el reconocimiento del municipio como célula de la organización política. Preciso el Tribunal, además, que el principio posee mayor fuerza normativa cuando la medida (política o norma) se relaciona de forma más intensa con los intereses de carácter local.

De otra parte, en la sentencia C-554 de 2007⁸⁶, la Corte recordó el carácter constitucional del principio de rigor subsidiario, como concreción normativa del artículo 288 de la Carta Política.⁸⁷ En esa decisión se discutió si resultaba constitucional limitar la aplicación del rigor subsidiario a la entrega de licencias y autorizaciones para explotación ambiental, como podría inferirse de una lectura inicial del artículo 63 de la Ley 99 de 1999. Resaltando su relación directa con los principios de subsidiariedad, concurrencia y coherencia, la Corporación indicó que su aplicación no se agota en temas asociados a la expedición de licencias o permisos, sino que abarca todo el espectro de las normas y políticas ambientales.

Es importante mencionar que el rigor subsidiario posee una naturaleza a la vez constitucional y legal. Lo primero, en tanto se deriva de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, y lo segundo, debido a que el Legislador configuró su alcance mediante la Ley 99 de 1999, que se ocupa de forma amplia y comprensiva de las materias ambientales. Por ello, consideramos que cumple a la vez los papeles de parámetro de control de constitucionalidad y norma de origen democrático sobre la articulación de las decisiones locales, regionales y nacionales que atañen a la protección del medio ambiente.

Pues bien, el rigor subsidiario resultaba imprescindible para resolver el problema jurídico de la sentencia C-889 de 2012. En efecto, al momento de definir el asunto de constitucionalidad, la Sala se refirió a una potencial colisión entre la regulación legal y aquella derivada de la autonomía territorial, en el escenario de la protección al medio ambiente, ámbito en que el orden jurídico (legal y constitucional) prevén una excepción al respeto por la jerarquía normativa, consistente en la posibilidad de que el nivel inferior (regional o local) trascienda los estándares legales de protección, siempre que sea para avanzar en la protección del medio ambiente.

Como en la sentencia C-666 de 201088 la Corporación precisó los alcances del principio de constitución ecológica, y al hacerlo consideró que la defensa del medio ambiente involucra un mandato constitucional de protección de los animales y una prohibición de maltrato animal, la prohibición de las corridas debe interpretarse precisamente como una medida de defensa del ambiente susceptible de ser aplicada en ejercicio del rigor subsidiario.

Por ese motivo, el análisis de una eventual afectación al grado de autonomía de las entidades territoriales en este caso no podía ser satisfecho mediante la fórmula “autonomía dentro de los límites legales”, sino que debía acudirse a la fórmula “autonomía dentro de los límites legales, salvo para hacer más estricta la protección del ambiente”, según enseña y ordena el principio de rigor subsidiario.

Si se hubiera incorporado el principio de rigor subsidiario a la cuestión de constitucionalidad estudiada, plausiblemente la conclusión sería distinta a la obtenida por la mayoría, pues una regulación legal que impida el ejercicio del rigor subsidiario, o lo limite desproporcionadamente supone siempre una lesión a la autonomía territorial. Y hacerlo no era una simple opción hermenéutica, sino que resultaba imperativo, dada la dimensión ambiental del asunto.⁸⁹

Como se indicó previamente, el principio de localización, definido en la sentencia C-666 de 201090, e invocado en repetidas oportunidades en la C-889 de 2012, indica que las corridas de toros son un asunto de prioridad local, ámbito en el que el rigor subsidiario alcanza su máximo rango normativo. Por ello, la defensa del principio democrático que caracteriza la argumentación de la Corte en el fallo C-889 de 2012 no resulta incompatible con la adopción de decisiones locales de restricción a las corridas, pues en la sentencia C-535 de 1996 (hito,

en relación con el principio mencionado), la Corporación enfatizó en la relación entre este principio y la dimensión participativa de la democracia.⁹¹

En esa línea de argumentación, debe mencionarse que si bien el Congreso es el foro democrático por definición, en un estado que defiende la autonomía territorial y la autogestión de los intereses por parte de los entes territoriales, en el cual rige también el principio de rigor subsidiario en materia ambiental, resulta igualmente democrático que las autoridades de los entes territoriales puedan adoptar medidas de restricción al toreo. En efecto, si el toreo sólo se permite en los lugares en que existe una tradición demostrada de celebración de corridas, no existe ninguna razón para que la discusión democrática sobre su permisión o prohibición no pueda ser asumida en el ámbito territorial.

Más aún, al plasmar el principio de rigor subsidiario en la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, el Legislador previó expresamente una limitación de su competencia al establecer que la jerarquía normativa en materia ambiental debe respetarse, a menos que sea para favorecer o ampliar el rango de protección del mismo. Por esa razón, resulta también democrático (desde el punto de vista de la democracia representativa) respetar lo dispuesto en la ley citada y permitir a las autoridades territoriales el ejercicio del rigor subsidiario en relación con las corridas de toros.

5. El toreo no es una posición de derecho fundamental.

Como se explicó en el acápite 2 de esta opinión (y se reitera, por lealtad argumentativa), la posición de la Sala Plena (o de la mayoría) obedeció a una preocupación legítima. La extensión de los poderes de las autoridades administrativas en la regulación de las actividades ciudadanas puede traducirse en amenazas o violaciones de los derechos fundamentales.

También indicamos que el desacuerdo esencial que manifestamos frente a esa pretensión se ubica en que no se incorporó a la ponderación de los bienes constitucionales en conflicto la autonomía en materia ambiental, mediante el principio de rigor subsidiario, asunto al que se dedicó el capítulo anterior. Es importante destacar además que la prevención de la mayoría no es justificada en nuestro concepto, no sólo desde nuestra concepción del derecho en este

ámbito, sino de cara a lo avanzado por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-666 de 2010.⁹² El toreo, aunque permitido bajo ciertas condiciones no constituye hoy en día el ejercicio de un derecho fundamental.

El toreo se ha asociado, en la jurisprudencia constitucional, principalmente, a la diversidad cultural y a la libre expresión artística. Además de ello, para quienes obtienen el sustento mediante su ejercicio, se relaciona con los derechos al trabajo y al mínimo vital. Sin embargo, en nuestro concepto, el toreo no es una posición jurídica de derecho fundamental protegida en el orden constitucional colombiano, debido a la intensidad con que afecta el mandato de protección a los animales y la prohibición de tratos crueles en su contra.

Ya en diversas opiniones disidentes y razonadas, distintos magistrados han aportado elementos de juicio para rechazar que el toreo sea una manifestación del arte o la cultura. En esas opiniones se ha expresado que debido a la violencia que implica el toreo, éste se opone a la dignidad humana, a la paz y a la prohibición de tratos crueles, aun cuando los animales no posean ese derecho⁹³. En otras opiniones se ha expresado que la diversidad cultural no protege toda manifestación tradicional sino aquellas que se ajustan a la Constitución Política, de manera que debe efectuarse una ponderación entre esa manifestación de la tradición y los bienes constitucionales que puedan verse afectados por su ejercicio.⁹⁴

Como premisa de lo que acá se expondrá partimos de adherir a la corriente teórica que atribuye a los derechos constitucionales un supuesto de hecho amplio, de manera que cualquier actividad que semánticamente pueda concebirse comprendida dentro de su formulación literal hace parte de su ámbito normativo prima facie, o en principio; y de la posición según la cual los límites de los derechos no están plenamente definidos en las cláusulas que los consagran sino que se van definiendo a partir de ejercicios de ponderación, cada vez que se presentan colisiones entre estos.⁹⁵

En ese orden de ideas, consideramos que aunque resulta razonable en el estado actual de la jurisprudencia que el toreo se asocie a la diversidad cultural o a la expresión artística (y, por lo tanto, al libre desarrollo de la personalidad), una vez analizados todos los elementos constitucionalmente relevantes del asunto, el toreo no es una posición de derecho fundamental constitucionalmente protegida en Colombia.

Es razonable que el toreo se asocie a la diversidad cultural o a la libre expresión artística,

prima facie, en tanto existen sectores sociales, autores, posiciones políticas y incluso pronunciamientos de la Corporación que defienden el carácter artístico y cultural del toreo, así que el juez no obraría a favor de la libertad si negara de plano la plausibilidad de esa alternativa interpretativa.

Sin embargo, al abordar el estudio de las excepciones de castigo al maltrato animal, la Corte encontró que esa actividad afecta intensamente mandatos constitucionales de protección y prohibición de maltrato animal y por lo tanto el respeto por el medio ambiente. También consideró que la dignidad ordena brindar un trato respetuoso a los animales, ajeno a la crueldad, y destacó la importancia del valor ecológico de la propiedad. La Sala Plena consideró indiscutible que en las corridas se presenta maltrato animal. Por lo tanto planteó todas las restricciones al toreo y, especialmente, el principio de constitucionalidad de una futura prohibición definitiva.

En ese sentido, la Corporación pasó de considerar el toreo simplemente como una permisión legalmente protegida (C-1192 de 2005), a entenderlo como una actividad constitucionalmente controversial, prohibida en donde no se realiza tradicionalmente y permitida sólo bajo estrictas condiciones donde es tradicional que puede y debe ser desincentivada por las autoridades.

Más allá de ello, las consideraciones en que avanzó la Corporación, al establecer el principio de constitucionalidad prospectiva de la prohibición, demuestran que el toreo no es una posición de derecho fundamental. Ese principio fue una razón central de la decisión ya que aunque la Corte no puede pronunciarse sobre decisiones legislativas futuras, esa afirmación hizo parte de las razones centrales de la sentencia C-666 de 201097, en relación con la defensa del foro democrático como escenario de discusión sobre la prohibición definitiva del toreo y porque para la Corporación la afirmación se relaciona directamente con los condicionamientos impuestos al toreo en la parte resolutive de la decisión.

Es claro que en un estado constitucional los derechos fundamentales establecen límites y vínculos al poder legislativo y por ello, si bien pueden ser regulados bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, no pueden ser objeto de negociación política definitiva por parte del Congreso.⁹⁸

En consecuencia, aunque los principios de localización y prohibición de incentivo del toreo

serían compatibles con la consideración de que las corridas reflejan el ejercicio de un derecho fundamental pues existen libertades que pueden ser legítimamente reguladas (no eliminadas) por el Legislador, siempre que ello no implique una restricción irrazonable y desproporcionada de estas⁹⁹, el principio de constitucionalidad prospectiva de la prohibición lleva a concluir que el toreo no es actualmente una posición jurídica de derecho fundamental protegida constitucionalmente, pues los derechos fundamentales (su goce o ejercicio) no pueden ser prohibidos definitivamente por el Legislador.

6. Consideraciones sobre la parte resolutive de la sentencia C-889 de 2012.

Con base en todas las premisas de análisis recién planteadas, a continuación justificamos la posición adoptada en relación con la parte resolutive de la sentencia C-889 de 2012:

5.1. No compartimos la declaratoria de exequibilidad de la expresión “comunicación” contenida en el artículo 14 sobre los requisitos para la celebración de espectáculos taurinos¹⁰⁰ ya que, al prever que en cualquier caso bastará con la simple comunicación a la autoridad competente para efectuar la corrida en una plaza permanente, podría interpretarse como una limitación de las facultades de los alcaldes para autorizar o no autorizar la realización de una corrida de toros en tales escenarios y, por lo tanto, como una restricción a la autonomía territorial, tal como lo planteó la demanda y se desprende del principio de rigor subsidiario.

Sin embargo, la misma expresión en el contexto del artículo 15 requisitos para la celebración de espectáculos taurinos,¹⁰¹ en el cual aparece como uno de los requisitos administrativos para la realización de las corridas no se opone a la Constitución porque, como elemento de esa enumeración, la palabra ‘comunicación’ no incorpora un contenido normativo que se oponga al ejercicio de las facultades de los alcaldes.

5.2. No compartimos la declaratoria de inexecuibilidad de la expresión “que requieran autorización previa” contenida en los artículos 17 y 18 del Reglamento Nacional Taurino, pues se trataba de una referencia a la autorización previamente mencionada en los artículos 14 y 15, ibídem, como condición para adelantar una corrida en una plaza portátil. Sin embargo, es importante aclarar que (ii.1) la decisión de la mayoría tuvo como fundamento la defensa de la facultad de los alcaldes de controlar las condiciones de seguridad y salubridad en todo tipo de corridas; y (ii.2) la redacción de las disposiciones normativas, después de la

declaratoria de inexequibilidad, no impide a los alcaldes decidir si autorizan o no la realización de cada corrida, individualmente considerada.

En cualquier caso, la sentencia debe interpretarse en relación con esos aspectos puntuales y no como un cambio de jurisprudencia frente a lo expresado en la decisión C-666 de 2010.102

Vale la pena aclarar que una vez suprimida la expresión “que requieran autorización previa” de los artículos 17 y 18 del RNT, los alcaldes mantienen la facultad de prohibir las corridas de toros, consideradas individualmente, o evento por evento, a partir de una evaluación de la documentación legalmente exigida para su celebración, como puede inferirse de una simple lectura de esas disposiciones, después de la declaratoria de inexequibilidad producida en sentencia C-889 de 2012:

ARTÍCULO 17. NEGACIÓN DEL PERMISO. En el caso de espectáculos taurinos, que requieran autorización previa, el órgano competente advertirá al interesado, en un plazo de cinco (5) días hábiles, acerca de los eventuales defectos de documentación para la posible subsanación de los mismos y dictará la resolución correspondiente, otorgando o denegando la autorización solicitada, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en la que la documentación exigida haya quedado completa. || La resolución denegatoria será motivada e indicará los recursos procedentes contra la misma.

ARTÍCULO 18. En el caso de espectáculos taurinos, que requieran autorización previa, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la comunicación a que hace referencia los artículos anteriores, el órgano administrativo competente podrá, mediante resolución motivada, prohibir la celebración del espectáculo.

Por lo tanto, tanto en las plazas permanentes como en las portátiles, los alcaldes pueden prohibir el evento mediante acto administrativo motivado, a partir de la verificación de los requisitos administrativos para la realización de una corrida.

“Ahora bien, también debe resaltarse, en punto a la protección del grado de autonomía de las entidades territoriales, que dentro de los documentos exigidos a los espectáculos taurinos está la constancia sobre el arrendamiento de la plaza. En el caso de las corridas de toros en plazas permanentes de propiedad de las entidades territoriales, la exigencia de ese requisito

conlleva el ejercicio de la competencia contractual de los distritos y municipios, respecto de la fijación de las condiciones particulares para la protección de la salubridad, la seguridad ciudadana y la tranquilidad, al igual que los asuntos económicos y administrativos propios del arrendamiento de bien[es] inmuebles, de conformidad con las reglas del Estatuto General de la Contratación Pública y demás normas pertinentes”. (sentencia C-889 de 2012 MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

Ello significa que la Sala Plena, por una parte, considera excesivo que la ley otorgue a los alcaldes la facultad de prohibir de manera general y absoluta las corridas de toros; pero, de otro lado, sugiere soluciones para los mandatarios que están implementando medidas para eliminarlas. Aunque ese tipo de sugerencias no son frecuentes en las decisiones jurisdiccionales, los magistrados disidentes no presentaremos críticas a ese aparte de la argumentación pues, en nuestro concepto, se trata de particularidades de la sentencia C-889 de 2012 que preservan el margen de autonomía que la orientación general del fallo desconoce.

Finalmente, nos apartamos de la decisión adoptada sobre el artículo 19, en el cual la Corporación declaró exequible la expresión “que requieran autorización previa” basándose en que es razonable dar un trato distinto a escenarios diferentes. Esa conclusión, aunque cierta, tiene el defecto de “cambiar de tema”: debiendo decidir sobre la eventual afectación a la autonomía de las entidades territoriales, la Sala se pronunció sobre una eventual violación al principio de igualdad sin que existiera cargo alguno en esa dirección. La razón de nuestra inconformidad es que la autorización previa debería exigirse en cualquiera de los dos escenarios, por el alcance de la autonomía territorial en materia ambiental, según se expuso en el acápite relativo al rigor subsidiario.

La sentencia C-889 de 2012 debe leerse exclusivamente como un pronunciamiento sobre la verificación de requisitos administrativos para la realización de corridas. Su orientación general, según se ha expuesto, puede interpretarse como un paso en contra de la autonomía territorial por los aspectos que ya hemos mencionado. Es importante indicar que la única sentencia que aborda integralmente el tema del maltrato animal es la C-666 de 2010103, así que a ella debe acudir para comprender el alcance actual de la jurisprudencia sobre el respeto de los animales. El fallo C-1192 de 2005104, apologético del toreo, goza de la fuerza de cosa juzgada pero sólo relativa, según se estableció explícitamente en su parte resolutive.

Con todo, ninguna de las decisiones de la Corte sobre el tema ha sido unánime pues la discusión sobre los deberes constitucionales de protección a la fauna persiste en la Corte Constitucional. Ello justifica la presentación del siguiente acápite, sobre el respeto debido a los animales como cuestión constitucional.

II. Las relaciones entre los animales humanos y no humanos como cuestión constitucional. (Segundo nivel).

El Tribunal del Distrito Judicial de Kerala (India), en una importante decisión del año 2001, expresó: “En definitiva, sostenemos aquí que los animales de circo [...] son encerrados en jaulas sin espacio para moverse, sometidos al miedo, al hambre, al dolor, por no hablar de la vida indigna que han de vivir sin tregua [...] Aunque no sean homo sapiens, son también seres que tienen derecho a una existencia digna y a un trato humano sin crueldad ni tortura [...] Por consiguiente, no sólo es nuestro deber fundamental mostrar compasión por nuestros amigos animales, sino reconocer y proteger sus derechos [...] Si los seres humanos tienen derechos fundamentales, ¿por qué no los animales?”¹⁰⁵

Esas palabras constituyen el centro de la argumentación que llevó al citado Tribunal a considerar que una decisión administrativa por la cual se prohibía el entrenamiento de elefantes, osos, panteras, leones y tigres para actos circenses, resultaba ajustada a la Constitución de la India.

En la sentencia C-889 de 2012, la Corte Constitucional citó un aparte de una decisión reciente del Consejo Constitucional francés (ver, parte I de esta opinión, supra), por la cual se declaró que la excepción al castigo penal por maltrato animal en el caso de corridas de toros llevadas a cabo en lugares donde la práctica es tradicional no se opone al principio constitucional de igualdad.¹⁰⁶

En esa decisión, el Consejo Constitucional francés sostuvo que las prácticas tradicionales no penalizadas (entre ellas el toreo) no atentaban contra derechos constitucionalmente protegidos, y enfatizó en que tal exclusión de responsabilidad penal sólo era aplicable en aquellos lugares del territorio donde la existencia de una tradición local ininterrumpida podía ser demostrada, y aclaró que la excepción cobijaba únicamente las actuaciones dependientes de esa tradición. Esta doble limitación, en concepto del alto tribunal, aseguraría la existencia de una relación directa entre el propósito de la ley y la diferencia de

trato establecida entre las regiones que poseen esa tradición y aquellas en las que no se constata su existencia. (En otros términos, sostuvo las excepciones analizadas resultaban razonables)¹⁰⁷.

Esas posiciones (la del Tribunal de Kerala y el Consejo Constitucional francés), inspiradas en una concepción del derecho constitucional y los derechos humanos irreconciliables tienen dos aspectos en común: primero, no constituyen razones jurídicas justificatorias para resolver el problema jurídico de la sentencia C-889 de 2012, ni pueden usarse para ilustrar la posición del derecho comparado en la materia. Segundo, exponen reflexiones sobre el maltrato animal que pueden tener relevancia para ampliar los horizontes de discusión en la materia, siempre que no se pretendan hacer valer como referentes únicos, sin tomar en cuenta los problemas sobre los que se construyeron y el contexto social y normativo de su país de origen. Resulta igualmente desafortunado citar la decisión del Consejo Constitucional francés en apoyo de este fallo, como acudir a la del Tribunal de Kerala para adoptar una decisión opuesta. En cambio, bien puede partirse de sus argumentaciones opuestas para iniciar una reflexión más amplia sobre la relevancia del trato brindado a los animales no humanos en el orden constitucional colombiano.

No cabe duda de que los magistrados del Tribunal de Kerala poseen una formación jurídica en alguna medida distinta a los del Consejo Constitucional francés; y que ambos tribunales están inmersos en culturas diversas que condicionan sus opciones hermenéuticas. Sin embargo, ninguno de los dos abordó el problema que debía estudiar la Sala Plena en esta oportunidad, que se cifraba en esclarecer si los apartes normativos acusados comportaban una afectación a la autonomía territorial al privar a los alcaldes de la posibilidad de decidir sobre la autorización de las corridas de toros.

Concentrándonos en la sentencia C-889 de 2012, debe reiterarse que el problema abordado se refería a la autonomía territorial en materia de autorización para la realización de corridas. Por ello, la decisión del Consejo Constitucional francés, producida en un país que no reconoce una autonomía territorial semejante a la que caracteriza al orden colombiano, no contribuye a solucionar la controversia constitucional estudiada. La decisión ciertamente se asemeja a la que fue defendida por la mayoría de la Sala en la sentencia C-666 de 2010¹⁰⁸, aunque el Consejo resolvió un tema de igualdad y no de tensión entre diversidad y protección ambiental, como la Corte colombiana.

Pero aún en relación con esa sentencia (C-666 de 2010), invocar como fuente de legitimidad una decisión que repite un punto de vista previamente adelantado por esta Corporación no constituye un fuerte argumento de derecho comparado, pues no puede invocarse una decisión aislada y posterior de otro país para justificar la existencia de un estado de cosas jurídico previamente construido en Colombia. Para presentar un argumento adecuado de derecho comparado deberían analizarse los estados de cosas que se presentan en la materia en países que tengan condiciones semejantes a las colombianas en relación con las corridas de toros y la autonomía territorial.

En ese orden de ideas, es cierto que la Sala Plena mencionó cómo en diversos países (Inglaterra, Brasil, Argentina, Chile) la prohibición de los toros se ha producido por vía legislativa, pero no explicó cómo funciona, si es que funciona, la autonomía territorial en esos estados. Pero no mencionó, por otra parte, que en España, donde la autonomía es más intensa que en Colombia, ha sido precisamente en el nivel regional en el que más fuerza han tenido las discusiones democráticas sobre la permisión o prohibición de las corridas. (Así ha ocurrido en las Islas Canarias, las Islas Baleares y Cataluña)

Por supuesto, en el evento de considerar España como un ejemplo relevante, debería la Sala tomar en consideración la diferencia de intensidad entre la autonomía que se reconoce en ese país y la que se da en Colombia, pero lo cierto es que esas decisiones (adoptadas en Asambleas o por órganos de Dirección Política) resultan un ejemplo más apropiado al problema jurídico estudiado que el que finalmente acogió la Sala Plena, proveniente de Francia.

2. Pero, si la cita presentada en la sentencia C-889 de 2012 resulta desconcertante, por pretender ilustrar el estado de la cuestión en el derecho comparado a partir de una decisión aislada que no atañe al problema jurídico estudiado, el contraste entre las sentencias del Tribunal de Kerala y el Consejo Constitucional francés (cuya decisión se asemeja a la de la sentencia C-666 de 2010) sí abre un amplio espacio de reflexión en relación con la discusión sobre la titularidad de dignidad y derechos por parte de los animales no humanos o bien, como se adelantó en la introducción de esta opinión, sobre el alcance de los deberes de protección a los animales identificados por la Corte en la sentencia C-666 de 2010109.

Seguramente, ante la pregunta de por qué nuestros amigos animales no tienen derechos,

formulada por el Tribunal de Kerala con fines retóricos, la mayoría o la totalidad de los magistrados nos sentiríamos tentados a responder, como lo hizo la Sala Plena en 2005, que la razón es que no poseen dignidad humana, fundamento y fin de todos los derechos humanos. Agregaríamos, siguiendo la tendencia dominante en el derecho internacional de los derechos humanos, que ese atributo se desprende de la posibilidad del ser humano de acceder al conocimiento moral por medio de su razón, según la construcción dogmática prevalente, asociada a la obra de Immanuel Kant y con antecedentes en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pero la argumentación del Tribunal referido no parece irrazonable sino que, por el contrario, resulta una muestra de prudencia judicial, una vez se repara en el cuestionamiento general que propone: ¿Cuál es la razón por la cual elefantes, osos, tigres, panteras y leones, animales salvajes y en algunos casos grandes depredadores son entrenados para bailar o saltar entre aros encendidos, conociendo que la danza no es un comportamiento biológicamente acorde con sus características y que sienten un temor natural por el fuego? Si no existe una buena respuesta a esa pregunta tal vez no sea una conducta razonable, y en el estado constitucional se pretende, por medio de la razonabilidad de todas las decisiones, la erradicación de la arbitrariedad.

Ahora bien, podría objetarse que no toda conducta humana requiere de una justificación constitucional, pues ello limitaría irrazonable y desproporcionadamente el ejercicio del derecho general a la libertad. Ante esa objeción, vale la pena matizar la afirmación previa de esta manera: si, en una constitución ecológica que contiene el mandato de protección a la fauna y la consecuente prohibición de maltrato animal no existe una buena respuesta a esa pregunta, tal vez no sea justificable. Y al trasladar ese cuestionamiento al campo del toro, se genera una incertidumbre semejante: ¿Cuál es la razón para que un rumiante (animales que no son por naturaleza agresivos)¹¹⁰ se vea involucrado en una “puesta en escena” de su propia muerte, mediante procedimientos que le ocasionan intensos sufrimientos?

Este tipo de preguntas evidencia una característica del estado constitucional de derecho y, particularmente, de los principios constitucionales, entre los que se destacan los derechos fundamentales. Mediante una poderosa metáfora, Habermas afirma que el reconocimiento de los derechos humanos en las cartas políticas actuales supone una emigración de la moral al

derecho. En armonía con esa idea, diversos autores de la teoría de la argumentación jurídica han sostenido la existencia de una relación definitoria entre el discurso moral (o discurso práctico racional) y el discurso jurídico. Lo que sostienen estos autores es que los conceptos que envuelven los derechos fundamentales, tales como libertad, igualdad o dignidad, han sido contruidos y estudiados principalmente en el campo de la reflexión ética. Por ese motivo, argumentar sobre el contenido de los derechos fundamentales exige argumentar a partir de ciertos compromisos con la filosofía moral.¹¹¹

Sin embargo, las tendencias teóricas citadas aclaran que el papel de los jueces no consiste en permanecer envueltos en discusiones de filosofía moral, sino en resolver problemas sociales concretos, tomando en cuenta en primer término las normas de derecho sustantivo y siguiendo además los cauces de los procedimientos legales (tesis del caso especial). El discurso práctico ofrecería entonces determinados argumentos sustanciales para justificar la adhesión a las tesis jurídicas de los jueces y los demás operadores jurídicos, especialmente para determinar el contenido de los derechos y apoyar ponderaciones razonables cuando estos se encuentren en colisión, pero no permitiría obviar las normas jurídicas como razones fundamentales de decisión.¹¹²

Pues bien, el problema de los derechos de los animales es actualmente uno de los escenarios en los que más discusiones se han abordado en el campo de la filosofía moral y de la justicia. Además, el reconocimiento de la Corte sobre las implicaciones de la constitución ecológica en la protección de los animales, lleva a identificar un “rótulo” constitucional: la protección de los animales no humanos y la consecuente prohibición de maltrato constituyen mandatos de jerarquía constitucional. Dotar de contenido esos mandatos sin levantar la mirada hacia la discusión que se desenvuelve en el campo de la ética privaría a la Corte de importantes razones para actuar, al momento de adoptar decisiones jurídicas sobre problemas asociados al maltrato animal.

Esa orientación no ha sido ajena tampoco a la jurisprudencia nacional, tanto en las sentencias de la Corporación, en las que se asume una posición antropocéntrica de la dignidad, como desde una vertiente diversa a la constitucional. En efecto, en reciente decisión sobre responsabilidad por hechos de animales, la Sección Tercera del Consejo de Estado asumió una decidida defensa de la existencia de derechos en cabeza de los animales no humanos.¹¹³ Sus reflexiones demuestran que los contrastes de las decisiones del Consejo

Constitucional francés y el Tribunal de Kerala, se evidencian también en el marco de la jurisprudencia nacional. Así expresó la Sección Tercera del alto Tribunal su posición sobre la materia:

“En relación con el primer aspecto señalado, se pone de presente que las tesis contractualistas sobre la justicia vienen siendo reformuladas por las denominadas tesis comparativistas –en cabeza de teóricos de la justicia como Amartya Sen y Martha Nussbaum– que garantizan un mayor alcance de los principios de justicia social definidos en su momento por Jhon Rawls en su obra titulada “Teoría de la Justicia”.

Conforme a esos planteamientos, los discapacitados, los animales y otros seres vivos tienen dignidad en sí mismos, porque al margen de que no manifiesten su voluntad en el denominado contrato social, sí son sujetos que tienen un propósito vital y finalidad en la existencia, tanto así que entran en relación directa y permanente con el ser humano. Sin esta fundamentación estructurada en la noción de “capacidades”, no sería posible, por ejemplo, reconocer derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas, tales como la garantía constitucional al debido proceso¹¹⁴.

[...]

Entonces, al margen de la discusión teleológica o fundamentalista sobre la dignidad humana (idealismo y racionalismo vs cristianismo), así como de su contenido y alcance de principio basilar en el reconocimiento de la titularidad de derechos subjetivos, es pertinente reconocer valor propio en los animales y otros seres vivos, y si bien resulta válido que el hombre en ocasiones emplee aquéllos para garantizar o mejorar su bienestar, o realizar actividades laborales o de recreación, lo cierto es que esta circunstancia no impide ni supone la negación de esa fundamentación filosófica que permite que la interpretación y hermenéutica del ordenamiento jurídico se efectúe bajo el reconocimiento de que son seres vivos dotados de valor propio y, por lo tanto, titulares de algunos derechos”.

Vale la pena, entonces, iniciar esa breve mirada a los diferentes enfoques que han abordado el tema de los derechos de los animales, no con el objeto de ingresar en una discusión ética que trasciende los alcances del foro judicial, sino con el ánimo de encontrar elementos de juicio que brinden a la Corte un mayor conocimiento sobre el significado del mandato de protección animal incorporado en la Carta Política.

a. El reconocimiento de los derechos humanos, según se ha explicado, parte de una concepción del ser humano como agente moral, derivada del uso de su razón. Esa característica lo dota de dignidad, atributo que posee un valor absoluto, del cual se desprende una prohibición de instrumentalización de la persona, como esta Corporación ha señalado en un amplio número de pronunciamientos y es, en general, reconocido en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esa postura, comúnmente denominada “deontológica”, suele articularse actualmente a las teorías recientes del contrato social, de acuerdo con las cuales el fundamento de una comunidad política es un pacto que realizan las personas para preservar sus bienes, su seguridad y su vida, constantemente amenazadas antes de semejante acuerdo¹¹⁵. Los contratantes son seres dotados de razón que pueden iniciar una discusión racional para llegar a un consenso sobre los principios mínimos de la organización política¹¹⁶. En la versión actualmente más difundida del contrato social, quienes se envuelven en la definición del pacto ignoran el lugar que ocuparán en la sociedad, aspecto que les permite actuar de manera imparcial¹¹⁷.

Esta concepción constituye un valioso cuerpo teórico para fundamentar la existencia de una sociedad basada en el respeto recíproco de derechos entre las personas, debido a la consideración igualitaria de los intereses de todos los contratantes, y resulta evidente que en su marco no hay espacio para el reconocimiento de dignidad y derechos de los animales no humanos. Primero, porque estos no gozan de los atributos de la razón para ser agentes morales; y segundo, porque no están en condiciones de entrar en la hipotética negociación del pacto y contribuir a la creación del consenso mencionado.

Sin embargo, como señala Adela Cortina en una reciente obra¹¹⁸, de lo expuesto no se desprende que no existan obligaciones de buen trato a los animales. Estas podrían surgir por diversas vertientes. De una parte, podrían concebirse como obligaciones derivadas del respeto por aquellos que incorporan a su modo de vida la defensa de los animales y los consideran valiosos en sí mismos. Lesionar los animales implicaría atentar no sólo contra la propiedad de quienes los adquieren, sino también contra esos modos de vida, y de esa manera violar la obligación jurídica y moral de tratar a todos los seres humanos con igual consideración y respeto.

De otro lado, algunos autores proponen que la prohibición de maltrato animal puede desprenderse del propio perfeccionamiento moral del individuo, considerando que una persona que despliega actos de agresión contra seres vivos se torna en sí misma violenta, y puede generar con facilidad conductas similares contra otras personas, en tanto que el amor por la naturaleza, sin poseer un valor moral intrínseco, generaría hábitos sociales deseables.¹¹⁹

Una última versión de este tipo de enfoque destaca que si bien los animales carecen de derechos, ello no implica que puedan ser maltratados. El autor Peter Carruthers¹²⁰, quien se confiesa afín al enfoque deontológico y niega desde esa perspectiva el reconocimiento de derechos a los animales, explica que así como las obras de arte o los edificios no deben ser dañados a pesar de no tener derechos, no existe una razón para que se permita el maltrato injustificado de animales.

La autora Adela Cortina, quien efectúa un interesante recorrido por las posturas éticas que han abordado el problema de los derechos de los animales¹²¹, señala que adhiere una posición kantiana (es decir, deontológica) reforzada por un enfoque discursivo al que denomina “ética de la razón cordial” y, desde ese punto de vista, destaca que los animales no pueden considerarse titulares de derechos fundamentales, además de las razones expuestas, porque carecen de la capacidad de entrar en una discusión racional sobre los derechos en un marco de reconocimiento recíproco, de comprender la importancia de la titularidad de los derechos, de rechazar sus violaciones y adelantar esfuerzos por su reivindicación.

De manera que una razón adicional para negar la existencia de derechos de los animales es que no es sensato con ellos, o sobre ellos, hablar el lenguaje de los derechos¹²². La autora, en cambio, considera que los animales sí tienen un valor intrínseco, sólo que no es absoluto como el de la dignidad humana, y por ello podrían existir mandatos de respeto a los animales, pero su instrumentalización no estaría vedada, como ocurre con los seres humanos. Su conclusión es que, en respeto por el valor interno de los animales debe proscribirse el maltrato injustificado de estos seres, pero siempre que ello no reste esfuerzo alguno a la protección de los seres humanos vulnerables.

De esta breve exposición pueden extraerse algunas reflexiones iniciales sobre la

jurisprudencia constitucional en materia de corridas de toros. En la sentencia C-1192 de 2005123 la Corte partió del concepto de dignidad humana acá esbozado para concluir que los animales no poseen derechos. Añadió que, como la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes es un derecho humano, los animales no son titulares del mismo. Y estimó, además, que no existiría en la Constitución una prohibición de maltrato a los animales no humanos.

De esa forma, la Sala Plena incurrió en una falacia denominada pendiente resbaladiza, pues de una conclusión legítima dentro de su argumentación (que los animales no serían titulares de derechos), derivó otra conclusión que va más allá de lo que resultaba permitido inferir: afirmó que no existe ninguna prohibición de maltrato animal de jerarquía constitucional.

La Sala “ascendió” esa pendiente en la sentencia C-666 de 2010124 y evidenció la incorrección de la argumentación inicial pues encontró que una vez analizados todos los principios que componen la constitución ecológica, sí existen mandatos constitucionales que persiguen la protección de los animales no humanos y prohíben la realización de actos constitutivos de maltrato, entre los cuales podrían hallarse aquellos crueles, inhumanos y degradantes. Esos deberes tendrían sustento, además, en el respeto de las personas que se interesan por el bienestar de los animales no humanos, y generarían, al menos potencialmente, ciudadanos menos dispuestos a la violencia. Por ello, sentenció la Sala, también la dignidad humana ordena la protección animal.

Adela Cortina (ya citada) señala que los teóricos que defienden la existencia de derechos de los animales podrían incurrir en otra falacia, que operaría en sentido inverso. Partiendo del valor intrínseco de los animales llegarían al reconocimiento de la titularidad de derechos en cabeza de estos seres, ignorando que el valor inherente de los animales no es absoluto como sí lo son la dignidad humana y los derechos humanos.¹²⁵

b) Desde las corrientes utilitaristas han surgido diversos enfoques de defensa de los derechos de los animales no humanos. En tales construcciones, se plantean dos principios básicos; primero, los intereses de cada uno cuentan por igual y merecen igual consideración y respeto. Segundo, el concepto de lo bueno se desprende de una sumatoria de la felicidad del mayor número de personas, y de una consecuente persecución por erradicar el sufrimiento.

Esas características del utilitarismo lo han hecho blanco de diversas críticas por parte de los defensores de derechos humanos, las cuales señalan que el criterio de “agregación” de felicidad permitiría la instrumentalización de los seres humanos, cuando de ello se derive un mayor beneficio o una disminución del sufrimiento para amplios sectores de la población o la sociedad en su conjunto, posición que sin duda minaría la eficacia de los derechos humanos del individuo.

Sin embargo, en relación con los derechos de los animales, las doctrinas inspiradas en el utilitarismo (o en las distintas vertientes de utilitarismo) van mucho más lejos que las doctrinas que hemos denominado deontologistas - contractualistas. Básicamente, la referencia a la felicidad y el sufrimiento, o bien, de manera simplificada, a la sensibilidad, los lleva a considerar los intereses de todos aquellos seres sensibles y por lo tanto a extender la consideración moral más allá de los agentes de razón.

Por ese motivo, Jeremy Bentham, considerado como padre del utilitarismo, encontraba defectos en las doctrinas que no tomaban en serio los intereses de los animales. En su concepto, existiría una suerte de discriminación de especie, o especismo, en cualquier concepción que estime que sólo los humanos deben ser respetados en su integridad, pues, en la medida en que los animales son seres sintientes, también ellos poseen el interés de no sufrir.

No resulta entonces casual que uno de los movimientos más vigorosos de la defensa de los derechos de los animales, la liberación animal¹²⁶, caracterizada principalmente en la obra de Peter Singer¹²⁷, hunda sus raíces en el utilitarismo y argumente a favor de la defensa de los animales como seres sintientes y, por lo tanto, titulares de derechos. Esta corriente ha ingresado en la lucha política y jurídica por el reconocimiento de esos derechos, y ha logrado que la adopción de la Declaración universal de los derechos del animal, por las Naciones Unidas en 1977.¹²⁸

El reconocimiento de derechos de los animales, para Singer, se desprende entonces de los dos principios esenciales del utilitarismo y del rechazo al especismo. Así, el autor propone extender la igualdad de consideración y respeto a todos los seres sintientes entre los cuales no se hallan sólo los seres humanos, sino también gran parte de los animales no humanos, según la información científica disponible en la actualidad. Sin embargo, en la medida en que

la igualdad de consideración no implica igualdad de trato y los conceptos de interés y sensibilidad son cardinales para esta posición, el autor citado considera que resulta más grave el maltrato que el sacrificio de animales, y también observa que no es equiparable la muerte del animal a la del ser humano, debido a la comprensión que los seres humanos tienen de su existencia.¹²⁹

En cualquier caso, las doctrinas asociadas al movimiento de liberación animal plantean reflexiones interesantes, aun para quienes no comparten los puntos de vista iniciales del utilitarismo.

(i) Si existen animales susceptibles de sentir y, por lo tanto de sufrir, no parece una actitud humanamente digna el desconocer su interés (natural, no racional) por el bienestar, como acertadamente lo indicó la Corte en sentencia C-666 de 2010.¹³⁰

(ii) El reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de algunos de los principios del movimiento de liberación animal en la Declaración universal de los derechos del animal, evidencia un éxito político que no es ajeno a las grandes luchas por el reconocimiento de los derechos humanos y permite observar un incipiente consenso sobre la existencia de algunos derechos de los animales en el ámbito internacional.

(iii) Debido a la importancia que tiene el sufrimiento (o su erradicación) para esta perspectiva, resulta claro que el derecho más importante sería la prohibición de maltrato, aspecto en el que la corriente coincide con otras vertientes, como el enfoque de las capacidades de Nussbaum (que será abordado más adelante).

(iv) De lo expresado en el numeral anterior y de la diferencia entre igualdad de consideración e igualdad de trato se desprende una conclusión adicional: suponiendo un eventual reconocimiento de derechos de los animales, fruto de un extendido consenso jurídico y político, estos no son, ni tienen por qué ser, idénticos a los del ser humano. Desde el lenguaje de los derechos puede hallarse sentido a una proposición que defienda el derecho de los animales a no ser maltratados sin una justificación relevante, aunque carezca de sentido defender -por ejemplo- el derecho al voto de otros animales no humanos.

c) Tom Regan es el representante de una teoría autónoma del respeto por los animales, asociada al concepto de valor interno o valor inherente. El autor parte de una observación de

las posiciones existentes al momento de su contribución, sobre la eventual existencia de derechos de los animales; afirma que las tendencias dominantes -deontologismo y utilitarismo- incurren en el defecto de basar los derechos en la posesión de atributos similares a los humanos. Así, el deontologismo se basa en la razón y la capacidad de razonamiento práctico, en tanto el utilitarismo recurre a la capacidad de sentir.

Para Regan, el centro de la discusión no debería radicarse en esos aspectos sino en el valor que posee toda forma de vida. La vida posee para el autor citado un valor intrínseco que irradia a todas las especies y se constituye en el fundamento para el reconocimiento de derechos a los animales¹³¹.

Regan rechaza tanto la atribución de derechos efectuada únicamente a los agentes morales propia del deontologismo como la perspectiva “agregacionista” y “sensitiva” del utilitarismo, por su incapacidad para la defensa del individuo y porque también la referencia al sufrimiento comporta una atribución de derechos basada en la semejanza entre (algunos) animales y los seres humanos, y no en el valor intrínseco de toda forma de vida.¹³²

El problema que el autor identifica en el trato que los humanos brindan a los animales no humanos se encuentra en la forma en que son concebidos como objeto de aprovechamiento. Su teoría lleva a rechazar de forma absoluta el uso de los animales para fines alimenticios, investigativos o recreativos.¹³³

d) Finalmente, en *Las fronteras de la justicia*, Martha Nussbaum propone la adscripción de derechos a los animales desde un enfoque que denomina de las capacidades¹³⁴. Su obra parte por identificar tres situaciones que actualmente reclaman ser abordadas desde la teoría de la justicia y frente a las cuales el contractualismo resulta insuficiente aún en su versión más depurada, que atribuye a John Rawls. Esos tres escenarios son (i) los derechos de las personas con graves discapacidades mentales; (ii) las relaciones entre los estados y (iii) los derechos de los animales.

El primero de estos temas debe ser tratado con la mayor prevención por parte del juez constitucional. El reciente desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos propende por el fortalecimiento del enfoque social de los derechos de las personas con discapacidad, de acuerdo con el cual las “discapacidades” no corresponden a condiciones médicas (físicas, mentales o fisiológicas) sino a la reacción de rechazo o incompreensión de la

sociedad frente a esas condiciones, rechazo que se traduce o deriva en patrones de discriminación y en barreras para su inclusión y participación social.

El enfoque social parte, precisamente, de reconocer la diversidad de las capacidades humanas y, por esa vía, rechaza que una condición física, mental o fisiológica impida el ejercicio de una vida digna. Con esos presupuestos, propicia al máximo la autonomía de las personas con discapacidad, su participación en todas las decisiones y políticas que las afectan, y la posibilidad de desarrollar su vida sin limitación alguna.

En Colombia, el enfoque social gana cada vez más fuerza, aunque algunas expresiones del enfoque médico aún son importantes, por ejemplo, en el escenario de la protección laboral y la seguridad social. En efecto, aunque tanto la legislación como la jurisprudencia constitucional avanzan en la implementación de políticas basadas en el enfoque social, acordes con el derecho internacional de los derechos humanos, aún ciertos derechos propios del sistema de seguridad social giran en torno a la calificación o comprobación de una condición médica determinada.

Esta aclaración resulta importante porque los inconvenientes que evidencia Nussbaum en el contractualismo para abordar los derechos de las personas con graves discapacidades mentales parecen provenir, en principio, desde la perspectiva médica, lo que podría llevar a considerarlos inadecuados desde la opinión actualizada del DIDH sobre la materia. Sin embargo, autores involucrados en el desarrollo del enfoque social han formulado denuncias semejantes, frente a los fundamentos del concepto de dignidad humana cuando se plantea la situación de personas con enfermedades mentales de extrema gravedad¹³⁵.

Concretamente, Nussbaum plantea que si el contrato social depende de interacciones entre seres humanos con similares capacidades de uso de la razón; y si la dignidad humana se deriva de la facultad de utilizar esa razón para resolver los problemas de lo que es debido (de la razón práctica), ello llevaría a negar dignidad a seres humanos que padecen condiciones médicas o fisiológicas que les impiden desplegar de esa forma su razonamiento, situación de particular gravedad si se toma en cuenta que el principio de igualdad material, eje central del Estado Social de Derecho, exige dar un trato especial, de carácter favorable, a quienes se encuentran en situación de debilidad manifiesta por razones de salud, y que la Constitución incorpora mandatos expresos de especial protección a las personas con discapacidad.

La exclusión de la celebración del contrato social de este grupo de personas sería el fundamento de su preocupación, y ésta se presentaría incluso en nuestras mejores concepciones sobre la justicia social. Por ello, la autora propone que existen deficiencias en ese enfoque, aunque precisa que son sólo marginales, dado que las teorías contractualistas (especialmente la variante de Rawls) funcionan adecuadamente para la mayor parte de los problemas de justicia que debe resolver la sociedad. Por ello, Nussbaum aclara que su aporte no pretende oponerse frontalmente al contractualismo, sino complementarlo para que pueda asumir esas nuevas y apremiantes tareas¹³⁶.

Evidentemente el rechazo de los animales del contrato social se desprendería de las condiciones que se requieren para negociar en la posición originaria y, por ello, tal vez el elemento más importante de la construcción de Nussbaum se encuentra en señalar que si bien las teorías contractuales al uso parten de considerar que los firmantes y los destinatarios del acuerdo son los mismos, no existen razones conceptuales que impidan a los firmantes extender su acuerdo para otorgar condiciones justas para quienes no participan en la construcción de ese consenso inicial en el que se definen los principios sociales.

Las condiciones que deberían incorporarse al contrato para dar un trato adecuado a los problemas de justicia no resueltos, es decir, los derechos de las personas con discapacidad, las relaciones entre estados y los derechos de los animales, están dadas por su enfoque de las capacidades, el cual funciona también como fundamento para el reconocimiento de derechos a los animales no humanos.

La autora aclara que las capacidades que incorpora su modelo se desprenden de una adaptación de la filosofía aristotélica y, concretamente de la idea de florecimiento, según la cual todas las especies tendrían la potencialidad de florecer dentro de los parámetros que conforman su forma de vida. El respeto por ese florecimiento no sería un asunto de deberes indirectos (como en las teorías deontológicas) ni representaría el interés de la persona por perseguir el perfeccionamiento moral, evitar la violencia o erradicar el sufrimiento, sino que representaría un problema de justicia que debería definirse en el plano del contrato social¹³⁷.

La autora presenta entonces un conjunto de capacidades que darían lugar al surgimiento de derechos, entre las cuales cabe destacar la vida, la recreación, la relación o la capacidad de

generar lazos diversos entre animales o entre estos y los seres humanos, y la locomoción, entre muchos otros. Con todo, estima que al momento de evaluar el daño que se genera a partir del maltrato animal, la capacidad de sentir o sufrir sí genera diferencias relevantes que deben ser tenidas en cuenta en la adopción de decisiones sobre la protección de los animales.

Otro elemento interesante que destaca Nussbaum es la posibilidad de adelantar la defensa de sus intereses mediante la representación, aspecto que se desprende precisamente de la premisa de ampliar el grupo de destinatarios del contrato. Así pues, la extensión del contrato social, la idea de florecimiento y la propuesta de propiciar el goce de un umbral mínimo de capacidades de acuerdo con cada especie (lo que define como norma de especie) como criterio para identificar los derechos de los animales no humanos según sus propias especificidades, y la posibilidad de acudir a instituciones jurídicas como la representación para que la defensa de los animales sea asumida por quienes son expertos en la materia, son algunos de los principales aportes del enfoque de las capacidades.

Su obra presenta también algunos aspectos controversiales como la posible intervención de los seres humanos en los conflictos entre animales, destinada, por ejemplo, a disminuir el sufrimiento que supone la muerte de las presas comunes de los grandes depredadores, y la eventual “personificación” de los animales que se produciría al intentar imaginar cuáles son sus intereses para incorporarlos en la definición de los principios de justicia social, aspectos que podrían restar al enfoque, al menos en principio, el nivel de consenso que aspira lograr.

3. Dada la diversidad de posiciones expuestas podría concluirse que no existe un mínimo acuerdo ético sobre el asunto del respeto por los animales, los deberes hacia los animales y el potencial reconocimiento de derechos que dote a la Corte Constitucional de respuestas a los interrogantes que genera el toreo en el ámbito constitucional.

En realidad no es así. La primera conclusión es que existe un creciente interés por el reconocimiento de esos derechos; y que ese interés no se agota en una lucha política, ni en posturas filosóficas aisladas, sino que hace parte de las más importantes discusiones actuales sobre la moral y la justicia e incluso ha llegado al seno de las Naciones Unidas, mediante la Declaración Universal de los Derechos del Animal, de 1977. Ello sugiere el crecimiento de un incipiente consenso sobre la importancia de su protección, aspecto que

hace parte de los criterios desde los cuales la Corte viene reconociendo la existencia de derechos fundamentales.

Ahora bien, aunque ese criterio es importante, mucho menos claro resulta que se haya avanzado de manera certera en el reconocimiento de dignidad a los animales no humanos; y, como para la Corte este es el aspecto de mayor importancia en la discusión sobre la atribución de derechos¹³⁸, no parece que los abanderados de su defensa tengan a cargo una tarea sencilla, en caso de que pretendan ampliar, discutir o corregir el concepto de dignidad construido desde la moral crítica de corte deontológico, que impregna las cartas de derechos y las constituciones políticas actuales.

También es cierto, según lo plantean las posturas más refinadas de las aquí expuestas, que esa dignidad basada únicamente en la razón puede ser insuficiente para proteger a todos los que merecen protección y derechos, así que la discusión sobre su eventual extensión no está cerrada. Requiere, sí, de cargas argumentativas muy especiales que si bien han sido asumidas por autores destacados, como los que se han citado, no parecen gozar actualmente de un consenso suficiente para modificar la posición de la Corte.

Concretamente, el argumento de los “animalistas” sigue el esquema de la reducción al absurdo. Si se asume una condición humana como criterio de reconocimiento de derechos y la ausencia de esa condición en los animales es el motivo por el cual se les niega la titularidad de esos derechos, entonces en caso de hallarse una persona que carezca de esa cualidad deberían también considerarse que no puede ser sujeto de derechos. Los animalistas se refieren entonces a algunos sujetos particularmente vulnerables (en la Constitución Política colombiana, acreedores de una protección reforzada) como los niños, las personas con (muy) graves enfermedades mentales o las personas en estado de coma, quienes no presentarían esa o esas cualidades. Como es absurdo negarles su dignidad como personas, también lo es negarla a los animales.

Quienes rechazan esa postura acusan a los “animalistas” de comparar a las personas con los animales, y proponen, por ejemplo, que la ausencia de esa condición en un ser humano es una carencia lamentable que debería intentar superarse, mientras que en los animales hace parte de su naturaleza¹³⁹. Algunos añaden que los derechos humanos constituyen un

lenguaje o un discurso en el que sólo tiene sentido que participen las personas y destacan entonces lo superfluo de reconocer derechos a quienes no participan en ese discurso ni pueden hacer uso de ese lenguaje¹⁴⁰.

Pero las posturas escépticas sobre los derechos de los animales más elaboradas (Adela Cortina, por ejemplo) destacan que la inexistencia de derechos en cabeza de los animales no implica de ningún modo que esté permitido el maltrato o la crueldad contra los animales. En ese sentido, las premisas que compartieron la mayoría y la minoría de la Sala Plena en la sentencia C-666 de 2010¹⁴¹ parecen encaminarse por un camino seguro, pues evitan la falacia según la cual la ausencia de dignidad implica la permisión de maltrato, al contrario de lo ocurrido en la sentencia C-1192 de 2005¹⁴², en la cual se infirió que no existe ninguna prohibición de jerarquía constitucional de trato cruel a estos seres.

Lo tercero, es que la concreción de los deberes de protección a los animales contenidos en la Constitución Política no se agota ni requiere el reconocimiento de derechos constitucionales. Un ejemplo de esas medidas son las leyes penales que castigan el maltrato, pero también puede desarrollarse la constitución ecológica mediante las políticas y normas por parte del Legislador y los órganos administrativos, en todos los niveles territoriales con base en el principio de rigor subsidiario, y a partir del reconocimiento de las instituciones especializadas en la defensa de los animales como eventuales representantes de su defensa, espacios que podrían ser explorados para erradicar la crueldad (entendida en su acepción literal como derramamiento de sangre) hacia los animales no humanos.

En materia de derechos fundamentales, la Corte ha aceptado la posición teórica según la cual los derechos (normas que protegen los bienes jurídicos más importantes del estado constitucional de derecho) no son idénticos a sus garantías (medios de protección) y, por lo tanto, es tarea de la dogmática, la jurisprudencia y los ciudadanos en la arena política propender por su constante creación y perfeccionamiento. Aún sin reconocer derechos a los animales es claro que el desarrollo del principio de constitución ecológica requiere de esa actividad dogmática, jurisprudencial y política, tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial.

En cuarto lugar, el reconocimiento de un mandato constitucional de protección animal posee consecuencias prácticas importantes que se evidencian en las recientes decisiones de la

Corte y principalmente en la sentencia C-666 de 2010143. Así, mientras que un conflicto entre normas legales y principios constitucionales debería resolverse con base en el criterio jerárquico, privilegiando siempre la vigencia de las normas superiores, las colisiones entre principios deben resolverse mediante una adecuada ponderación de los intereses, bienes o principios en conflicto.

En ese tipo de ejercicios, por supuesto, los derechos constitucionales gozan de una fuerza especial, de manera que sólo cuando una leve satisfacción de estos comporte una intensa restricción de otros principios, pueden resultar desplazados en las decisiones de la justicia constitucional. Lo mismo ocurre en los choques entre derechos fundamentales y el mandato de bienestar animal: en cada conflicto, los derechos fundamentales llevarán una importante ventaja normativa inicial. Pero esa ventaja no es absoluta porque en aquellas hipótesis en que la situación analizada sólo contribuya marginalmente a la eficacia del derecho, pero genere a la vez una intensa lesión al mandato de protección animal, deberá triunfar el segundo.

Y claramente las actividades de maltrato animal que actualmente se hayan exentas de penalización legal se encuentran en esa posición para los magistrados disidentes. Es cierto que la Corporación ya se ha pronunciado sobre el reconocimiento del toreo como actividad artística y ha mantenido que también satisface la diversidad cultural. Pero las ponderaciones realizadas por la Corporación no han tomado en cuenta la intensidad del daño y el nivel en que se benefician los principios que asocian al toreo.

Un aspecto en el cual la Sala Plena vuelve insistentemente al hablar del toreo es la asimilación de esa actividad a las tradiciones que conforman culturas diversas en el país. También en ese punto la Corte incurre en una imprecisión argumentativa. Aún si el legislador reconoce el toreo como manifestación cultural, ello no implica que los aficionados a las corridas gocen de una diversidad cultural basada en esa adhesión. Y esa diferencia es importante porque la Corporación ha reconocido la existencia de un vigoroso entramado de garantías constitucionales a favor de los grupos étnicamente diversos, lo que explica que al efectuar esa asimilación errónea (entre aficionados a los toros y personas que reivindican una diferencia étnica o cultural) la Corte le conceda un “peso” excesivo, y deje de lado los argumentos de quienes no comparten esa adhesión; argumentos que gozan de respaldo constitucional innegable, según lo aceptó la Corporación en sentencia C-666 de 2010144.

Por ello, se insiste, dada la existencia de un mandato de protección a los animales que posee jerarquía constitucional, los conflictos que surjan entre ese mandato y otras posiciones jurídicas de la misma jerarquía deberán resolverse mediante los métodos de la ponderación, el principio de proporcionalidad y la razonabilidad de las medidas adoptadas y no simplemente mediante la negación de tales conflictos, como ocurrió en la primera sentencia proferida por la Corte Constitucional (C-1192 de 2005).

La relevancia de esa metodología puede evidenciarse mediante un ejemplo extremo: en octubre de 2007 un artista costarricense decidió, como parte de una “instalación”, atar un perro de la calle y dejarlo morir de inanición. No es claro si el perro efectivamente murió, pero el hecho generó profunda indignación en buena parte de la sociedad y una fuerte controversia sobre el alcance de la libertad de expresión frente al bienestar de los animales no humanos. En este caso, resultaba claro para la mayor parte de la sociedad que la libertad del artista no debía ampliarse al punto de permitirle un acto de crueldad semejante. Ese sería entonces, el ejemplo de un caso fácil en el que un derecho humano puede “perder” la ponderación al momento de evaluar sus consecuencias desde la perspectiva del bienestar animal (conclusión que resultaría más evidente en el ámbito de la constitución ecológica, propia del orden jurídico colombiano).

La Sala Plena de esta Corporación ya adoptó esta perspectiva desde la sentencia C-666 de 2010145 al analizar un conflicto entre el bienestar animal y actividades consideradas como tradiciones culturales a nivel legislativo. Y decidió dar prevalencia a la libertad de los aficionados a las corridas de toros, aunque limitando su desarrollo a diversas condiciones que no hace falta repetir. La minoría obtuvo una conclusión distinta que también se ha expuesto a profundidad. Si bien no corresponde al juez constitucional definir el arte, en la constitución ecológica no parece que deban aceptarse expresiones artísticas que afecten intensamente el bienestar de los animales, como ocurrió en el caso del perro. Y calificar el espectáculo como una puesta en escena de una lucha entre la vida y la muerte resulta extraño cuando el maltrato y la muerte realmente se producen en el escenario.

Reiteramos, como venimos señalando desde la sentencia C-666 de 2010146 que el derecho al trabajo admite restricciones constitucionalmente legítimas de diversa índole. Existen actividades productivas prohibidas, como el tráfico de estupefacientes o el hurto, debido a la forma en que se oponen a la seguridad y la propiedad privada. Quienes asumieron el toreo

como profesión deben ser protegidos en su mínimo vital y sus opciones de realización profesional. Sin embargo, el mandato de protección animal ordena eliminar las actividades en que se produce un evidente maltrato animal, como ocurre en las corridas. El Estado deberá garantizar, en su momento, la confianza legítima de los afectados mediante un proceso de adaptación laboral y de generación de ingresos, tal como ocurre en el caso de los vendedores ambulantes que sufren una restricción a su derecho al trabajo derivada de la defensa del espacio público.

La intervención del juez constitucional para pronunciarse a favor o en contra de actividades socialmente controversiales también puede ser objeto de sospecha, desde esa visión de la democracia, aspecto que se evidencia tanto en la sentencia C-666 de 2010148 como en la C-889 de 2012. Sin embargo, el juez constitucional sí cuenta con la competencia para pronunciarse cuando además del carácter controversial de la actividad, existen claros mandatos constitucionales que deben encauzar esa discusión.

En ese marco, la minoría consideró en la sentencia C-666 de 2010149 que el principio de constitución ecológica posee tal fuerza normativa que ordenaba la declaratoria de inexecutable de las excepciones a la punición por maltrato animal, sin perjuicio del período de adaptación requerido para no afectar desproporcionadamente determinados derechos constitucionales. La mayoría, en cambio, aceptó la existencia de límites constitucionales a las corridas debido a que en estas se produce maltrato animal, pero estimó que la decisión de prohibición debía adoptarse por el Congreso o los entes territoriales, según se ha explicado.

Pero en la sentencia C-889 de 2012, al analizar una de posibles medidas de intervención que pueden adoptar los alcaldes para restringir o prohibir las corridas, la Sala estimó que la prohibición definitiva sólo corresponde al Congreso de la República en virtud del principio democrático.

Al hacerlo, ignoró que precisamente por lo controversial del tema, ese tipo de medidas y discusiones deben ser abordadas en aquellos lugares en los que existe la tradición de realizar corridas y, por lo tanto, que las autoridades de los entes territoriales deben tener la

capacidad de adoptar decisiones de restricción o prohibición de las corridas.

También así se satisface la democracia en su dimensión participativa, pues los ciudadanos pueden intervenir en el ámbito municipal mediante la elección de programas de mandatarios o representantes de sus intereses (alcaldes, concejales o diputados) que planteen políticas públicas de restricción del toreo. Permitir que los entes territoriales tengan una regulación más estricta que la legislativa en materia de toreo constituye también un acto de respeto por la democracia representativa, pues al definir el principio de rigor subsidiario, el Legislador previó que cuando las decisiones regionales y locales amplían el alcance de la protección al ambiente, no están sometidas al marco legalmente establecido.

La adscripción del problema del maltrato animal al principio de constitución ecológica efectuada en la sentencia C-666 de 2010150 lleva este tipo de discusiones al ámbito de la protección al medio ambiente, en el cual los entes territoriales pueden ejercer un rigor subsidiario que no desconoce el principio democrático sino que permite su pleno ejercicio en el ámbito territorial.

No resulta afortunado que la Sala Plena, después de defender explícitamente la facultad de los alcaldes de prohibir las corridas en la sentencia C-666 de 2010151 y de establecer los principios de localización, restricción progresiva y constitucionalidad prospectiva de la prohibición, en este fallo encuentre que la prohibición definitiva de las corridas por parte de las autoridades de los entes territoriales comporta un ejercicio inconstitucional del poder policía.

Sin embargo, es importante resaltar que la propia Sala sugiere alternativas para prohibir las corridas (mediante las facultades de contratación de bienes públicos); que de la redacción actual de los artículos 17 y 18 de la Ley 916 de 2004 se evidencia que los alcaldes pueden prohibir las corridas, consideradas individualmente; y que el principio de rigor subsidiario se mantiene como fundamento constitucional y legal para la adopción de medidas que eviten el maltrato animal.

Este segundo acápite de nuestra opinión tiene, como se indicó previamente, la pretensión de aportar elementos de juicio para modificar las ponderaciones futuras en conflictos derivados del maltrato animal con fines recreativos, pero también pretende enfatizar en que las ponderaciones sobre el tema pueden darse tanto en el ámbito constitucional, desde el

principio de constitución ecológica, como en los ámbitos de la democracia representativa y la democracia participativa, escenario en el que resulta imperioso defender la autonomía territorial bajo el manto normativo del rigor subsidiario.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

ADICIÓN DEL SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-889/12

CORRIDAS DE TOROS-Restricciones establecidas en la sentencia C-666 de 2010 son de aplicación transversal permanente (Salvamento parcial de voto)

Las restricciones establecidas en la sentencia C-666 de 2010 son de aplicación transversal permanente, esto es, deben acatarse en todo caso para realizar el propósito de desestimular las actividades cuestionadas, hasta lograr la erradicación por ausencia de afición, lo cual fue desatendido en la sentencia de la cual se discrepa

Referencia: expediente D-9027

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 de la Ley 916 de 2004.

Magistrada Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Entrándome totalmente de acuerdo con lo anotado en el SALVAMENTO PARCIAL expuesto con los Magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio, me permito agregar que las restricciones establecidas en la sentencia C-666 de 2010 son de aplicación transversal permanente, esto es, deben acatarse en todo caso para realizar el propósito de desestimular las actividades cuestionadas, hasta lograr su erradicación por ausencia de afición, lo cual fue desatendido en la sentencia de la cual discrepamos.

Con mi habitual respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

1 Cfr. Sentencia C-579 de 2001.

2 Corte Constitucional, sentencia C-149/10.

3 Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

4 Reiterada, entre otros fallos, por la decisión C-149/10.

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Corte Constitucional, sentencia C-149/10.

9 La clasificación es tomada de la sentencia C-149/10.

10 El primer inciso de esta disposición señala: El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales

como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

11 Corte Constitucional. Sentencia No. C-024 de 1994.

12 Corte Constitucional, sentencia C-825/04.

13 Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-1319 de 2001, C-551 de 2003 y T-699 de 2004.

14 Ver Corte Interamericana. Opinión Consultiva OC-6 de 1986

15 Sentencia C-110 de 2000

16 Corte Constitucional, sentencia C-825/04

17 Cfr. Sentencia C-024 de 1994, Fundamento 4.2, criterio reiterado, entre otras, en la sentencia C-251 de 2002, Fundamentos 9 y ss. C- 825 de 2004, Fundamento 9.

18 Cfr. C-825 de 2004, MP, Rodrigo Uprimny Yepes.

19 Corte Constitucional, sentencia C-117/06.

20 Corte Constitucional, C-825/04.

21 *Ibíd.* Así, fue con base en esta regla que la sentencia en comento concluyó que la medida legislativa que permitía a los alcaldes regular el expendio y consumo de bebidas embriagantes, en modo alguno adscribía un ámbito de discrecionalidad a las autoridades locales, sino que en todo caso las limitaciones particulares y específicas a imponer deben responder a aquellas necesarias para la conservación del orden público. En términos de la sentencia C-825/04 “[t]omando en cuenta las anteriores consideraciones, la Corte concluye que la habilitación conferida por el legislador a los alcaldes municipales y distritales en el

segmento acusado permite que dichas autoridades ejerzan una función de policía que les es propia. En efecto, la habilitación que consagra el segmento normativo impugnado no implica una atribución para que los alcaldes distritales y municipales motu proprio regulen la actividad de expendio y consumo de bebidas embriagantes, expidiendo un reglamento mediante el cual puedan restringir libertades ciudadanas. Es claro que tal facultad se otorgó para que esas autoridades administrativas realicen la gestión administrativa que concrete el poder de policía que ha sido ejercido directamente por el legislador, valorando las circunstancias de orden público para tomar las medidas del caso. Esto significa que la habilitación que confiere el legislador a las autoridades locales en el segmento acusado está orientada a que ellas realicen una gestión concreta y preventiva propia de la función de policía, consistente en establecer las limitaciones al expendio y consumo de bebidas embriagantes frente a determinadas situaciones de orden público en su localidad, de conformidad con la ley (CP art. 315-2), concepto que comprende la garantía de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas.”

22 Este argumento es replicado por la Corte al considerar que “puede concluir la Corte que el ejercicio del poder de policía se realiza, de manera general, a través de la expedición de la ley para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; en tanto que con la función de policía se hace cumplir la ley por medio de actos administrativos y de acciones policivas. || De manera que, tal como lo ha establecido la jurisprudencia, la función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio (Art.315.2 CP), permite un determinado poder de reglamentación de alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior. || Así las cosas, la potestad que la norma acusada radica en las autoridades de policía local, de señalar a través de reglamentos las zonas para el funcionamiento de establecimientos fabriles y para el expendio de ciertos comestibles, se inserta en el concepto de función de policía atribuida a los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio, y configura un desarrollo del deber constitucional de preservación del orden público, en el ámbito municipal, que la Carta atribuye a esta misma autoridad (Art. 315 CP), la cual como se ha destacado debe ser ejercida en el marco de la Constitución, la ley y el reglamento superior.” Cfr. Corte Constitucional C-117/06

23 Corte Suprema de Justicia. Sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz.

24 Corte Constitucional, sentencia C-825/04.

25 Corte Constitucional, sentencias C-1190/05, C-1192/05, C-115/06 y C-367/06.

26 Las normas mencionadas son las siguientes:

Artículo 6. 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.

- a) Herir o lesionar a un animal por golpe, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego;
- b) Causar la muerte innecesaria o daño grave a un animal obrando por motivo abyecto o fútil;
- c) Remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, sin que medie razón técnica, científica, zoonprofiláctica, estética o se ejecute por piedad para con el mismo;
- 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;

h) Utilizar para el servicio de carga, tracción, monta o espectáculo, animales ciegos, heridos, deformes, o enfermos gravemente o desherrados en vía asfaltada, pavimentada o empedrada o emplearlos para el trabajo cuando por cualquier otro motivo no se hallen en estado físico adecuado;

i) Usar animales cautivos como blanco de tiro, con objetos susceptibles de causarles daño o muerte o con armas de cualquier clase;

j) Toda privación de aire, luz, alimento, movimiento, espacio suficiente, abrigo, higiene o aseo, tratándose de animal cautivo, confinado, doméstico o no, que le cause daño grave o muerte;

k) Pelar o desplumar animales vivos o entregarlos a la alimentación de otros;

l) Abandonar sustancias venenosas o perjudiciales en lugares accesibles a animales diferentes de aquellos a los cuales específicamente se trata de combatir;

m) Recargar de trabajo a un animal a tal punto que como consecuencia del exceso o esfuerzo superior a su capacidad o resistencia se le cause agotamiento, extenuación manifiesta o muerte;

n) Usar mallas camufladas para la captura de aves y emplear explosivos o venenos para la de peces. La utilización de mallas camufladas para la captura de aves será permitida únicamente con fines científicos, zoonofílicos o veterinarios y con previa autorización de la entidad administradora de los recursos naturales;

o) Envenenar o intoxicar a un animal, usando para ello cualquier sustancia venenosa, tóxica, de carácter líquido, sólido, o gaseoso, volátil, mineral u orgánico;

p) Sepultar vivo a un animal;

q) Confinar uno o más animales en condiciones tales que le produzca la asfixia;

r) Ahogar a un animal;

s) Hacer con bisturí, aguja o cualquier otro medio susceptible de causar daño o sufrimiento prácticas de destreza manual con animales vivos o practicar la vivisección con fines que no sean científicamente demostrables y en lugares o por personas que no estén debidamente autorizadas para ello;

t) Estimular o entumecer a un animal con medios químicos, físicos o quirúrgicos, para fines competitivos, de exhibición o utilización en espectáculo público o privado y en general aplicarles drogas sin perseguir fines terapéuticos;

u) Utilizar animales vivos o muertos en la elaboración de escenas cinematográficas o audiovisuales destinadas a la exhibición pública o privada, en las que se cause daño o muerte a un animal con procedimientos crueles o susceptibles de promover la crueldad contra los mismos;

v) Dejar expósito o abandonar a su suerte a un animal doméstico o domesticado en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia;

w) Realizar experimentos con animales vivos de grado superior en la escala zoológica al indispensable, según la naturaleza de la experiencia

x) Abandonar a sus propios medios animales utilizados en experimentos;

y) Causar la muerte de animales grávidos, cuando tal estado sea patente en el animal, salvo que se trate de industrias legalmente establecidas que se funden en la explotación del nonato;

z) Lastimar o arrollar un animal intencionalmente o matarlo por simple perversidad.

Artículo 7. Quedan exceptuados de los expuestos en el inciso 1o. 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 estos espectáculos.

27 Para la explicación detallada de este aspecto ver infra capítulo II, numeral 1.1...

28 Ver infra capítulo II, numeral 1.2...

29 Vacío que se ha llenado en parte por el legislador -ley 916 de 2004-; en parte por la administración -acuerdo de ETESA en Liquidación y Resoluciones del Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte; e, incluso, por entidades privadas -resolución de la federación Nacional de Coleo-.

30 El texto completo de estas normas es el siguiente:

Artículo 17. Negación del permiso. En el caso de espectáculos taurinos, que requieran autorización previa, el órgano competente advertirá al interesado, en un plazo de cinco (5) días hábiles, acerca de los eventuales defectos de documentación para la posible subsanación de los mismos y dictará la resolución correspondiente, otorgando o denegando la autorización solicitada, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en la que la documentación exigida haya quedado completa.

La resolución denegatoria será motivada e indicará los recursos procedentes contra la misma.

Artículo 18. En el caso de espectáculos taurinos, que requieran autorización previa, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la comunicación a que hace referencia los artículos anteriores, el órgano administrativo competente podrá, mediante resolución motivada, prohibir la celebración del espectáculo.

Artículo 19. El órgano administrativo es el competente para suspender o prohibir la celebración de todo tipo de espectáculos taurinos, únicamente en plazas no permanentes o portátiles, por no reunir los requisitos exigidos.

31 Esta clasificación es tomada de la sentencia C-539/99, reiterada en varias sentencias, recientemente en la decisión C-055/10.

33 Conseil Constitutionnel. Décision n° 2012-271 QPC du 21 septembre 2012. Association Comité radicalement anti-corrída Europe et autre [Immunité pénale en matière de courses de taureaux]. (Traducción libre de la Corte).

34 Con fines de claridad expositiva se hará referencia indistintamente a esta opinión

particular como “salvamento”, “aclaración”, “opinión disidente” y “opinión razonada”, según resulte más conveniente al contexto.

35 La utilización de las expresiones “animales humanos” y “animales no humanos” constituye en sí misma un argumento utilizado por los activistas de los derechos de los animales, pues demuestra que, al menos unos animales (los humanos) cuentan con derechos. Dejando de lado sus implicaciones políticas, lo cierto es que los seres humanos biológicamente considerados son animales, así que la precisión es semánticamente correcta.

36 SV. Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

37 En adelante, se hará referencia a la Ley 916 de 2004 como Reglamento Nacional Taurino o RNT.

38 Sentencia C-889/12 “[...] corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿Las expresiones demandadas, en tanto sujetan la autorización para el uso de las plazas de toros permanentes a la comunicación del interesado a las autoridades territoriales correspondientes, vulneran la autonomía de las entidades territoriales, porque presuntamente les imponen la obligación de permitir el espectáculo taurino en dichos inmuebles?”. Pg. 15.

39 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

40 En efecto, esta proposición se desprende de la consideración central del fallo, de acuerdo con la cual la posibilidad de que los alcaldes prohíban las corridas comporta una extensión de sus funciones de policía y una usurpación del poder de policía del Congreso de la República, que podría afectar las libertades ciudadanas.

41 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

42 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

43 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

44 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Diego López Medina, Nilson Pinilla Pinilla.

45 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Diego López Medina, Nilson Pinilla Pinilla.

46 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

47 Así se pronunció la Corte, en 2005: “En el asunto sub-judice fue el legislador quien en ejercicio de su atribución de configuración normativa definió a la actividad taurina como una “expresión artística”. Esta calificación satisface el criterio jurídico de razonabilidad, pues como manifestación de la diversidad y pluralismo de la sociedad, la tauromaquia, o en otras palabras, “el arte de lidiar toros” ha sido reconocida a lo largo de la historia como una expresión artística y cultural de los pueblos iberoamericanos. Lo anterior ha sido registrado de diferentes maneras por artistas del mundo como Goya, Mariano Benlliure, José Ortega y Gasset, Pablo Picasso, García Lorca, Ernest Hemingway, Orson Welles y Vicente Blasco Ibáñez; entre los colombianos podemos nombrar por ejemplo a Botero, Obregón y Méndez en el campo pictórico. Incluso su reconocimiento a influenciado en el ámbito de la cultura universal grandes operas como Carmen de Georges Bizet, zarzuelas, flamencos y pasodobles, y en nuestro contexto cultural se relaciona con otras expresiones folclóricas, artísticas, pictóricas y musicales que caracterizan las diferentes regiones de nuestro país, hecho que se puede constatar con diversos ritmos populares como los porros, el merengue y los bambucos, y piezas musicales como el 20 de enero y la feria de Manizales. || Hoy en día a pesar de que la actividad taurina es reprobada por un sector de la población, y en especial, por las asociaciones defensoras de animales, no puede desconocerse que la misma históricamente ha sido reconocida como una expresión artística que manifiesta la diversidad cultural de un pueblo. Ello es así entendiendo por “arte” no sólo la “virtud, disposición o habilidad para hacer algo”, en este caso, dejando en el escenario un conjunto de técnicas que materializan la valentía del hombre frente a la osadía del animal; sino también la manifestación de una actuación humana “mediante la cual se expresa una visión personal o desinteresada que interpreta lo real o imaginario con recursos plásticos, lingüísticos o sonoros”, como sucede en el momento en que el torero a través de la lidia pone a

consideración de los espectadores estampas que enaltecen atributos del hombre, como lo son, la valentía, el coraje, la paciencia y la tenacidad. || De otro lado, la tauromaquia también ha sido categorizada como un espectáculo, en el que las personas se regocijan de un arte y comparten momentos de diversión y esparcimiento. Aun cuando en su desarrollo se pone en peligro la integridad del diestro o torero, se infringe dolor y se sacrifica el toro, dichas manifestaciones no corresponden a actos de violencia, crueldad, salvajismo o barbarie, sino a demostraciones artísticas, y si se quiere teatrales, de las disyuntivas constantes a las que se enfrenta el quehacer humano: fuerza y razón, arrojo y cobardía, vida y muerte”.

48 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Diego López Medina, Nilson Pinilla Pinilla.

49 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

50 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

51 Después de hacer referencia al reconocimiento legislativo de la actividad taurina, la Sala Plena expresó: “(...) con el objeto de resaltar los aspectos objeto de evaluación en esta sentencia, debe la Corte señalar que dentro de las corridas de toros existen ciertas actividades que se realizan invariablemente en todo espectáculo y que implican daño a los animales, como son: i. Picar el toro, operación que implica clavar una punta de lanza de catorce centímetros de largo en el morrillo del toro, acción que eventualmente puede repetirse hasta dos veces; ii. Poner banderillas, operación que implica clavar en el lomo del toro las banderillas, las cuales son palos de madera rectos y resistentes en cuyo extremo se encuentra el Arpón, que consiste en una piedra de hierro afilada provista de otras menores que salen en dirección contraria para que al hundirse en la carne del toro prenda e impida su caída -arts. 12 y 50 ley 916 de 2004-. iii. Clavar el estoque que implica que el encargo de la lidia clave una espada en el toro que estaba lidiando.|| Eventualmente, una corrida ... puede implicar la realización de otras actividades que causen daño a los animales, como son: i. La puesta de banderillas negras, las cuales tienen un Arpón más largo y ancho, causando una herida de mayor profundidad y grosor. ii. El apuntillar, que implica dar muerte con una daga al toro que, luego de que le fue clavado el estoque, cayó el suelo pero no ha muerto. Descabellar, que implica dar muerte al toro mediante una estocada que se propina entre los

anillos que rodean la médula espinal. Este procedimiento se realiza en aquellos casos que, luego de seis (6) minutos de haber recibido la primera estocada con la intención de darle muerte, el toro no ha caído –ya sea muerto o agonizante- en la arena de la plaza”.

52 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.

53 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

54 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Diego López Medina, Nilson Pinilla Pinilla.

55 El nombre que le daremos a estos principios es, en alguna medida arbitrario. Se trata de estipulaciones que proponemos para asegurar la fluidez de la exposición y para esquematizar el alcance de la decisión adoptada en aquella oportunidad (C-666 de 2010). Sin embargo, esperamos recoger el aspecto más relevante de cada principio en las expresiones escogidas. Con todo, la Sala Plena se refirió en el fallo C-889 de 2012 a esta condición como localización y arraigo.

56 Estas fueron las condiciones de exequibilidad expuestas por la Corporación: (i) Las manifestaciones culturales en las cuales se permite excepcionalmente el maltrato animal deben ser reguladas de manera tal que se garantice en la mayor medida posible el deber de protección animal. Existe el deber estatal de expedir normas de rango legal e infralegal que subsanen el déficit normativo actualmente existente de manera que cobije no sólo las manifestaciones culturales aludidas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 sino el conjunto de actividades conexas con las mismas, tales como la crianza, el adiestramiento y el transporte de los animales. (ii) No podría entenderse que las actividades exceptuadas puedan realizarse en cualquier parte del territorio nacional, sino sólo en aquellas en las que implique una manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población. Contrario sensu, no podría tratarse de una actividad carente de algún tipo de arraigo cultural con la población mayoritaria del municipio en que se desarrolla la que sirva para excepcionar el deber de protección animal. (iii) La realización de dichas actividades deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente éstas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización. (iv) Las manifestaciones culturales en las cuales está permitido el maltrato

animal son aquellas mencionadas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, no se entienden incluidas dentro de la excepción al deber de protección animal otras expresiones que no hayan sido contempladas en la disposición acusada. Lo contrario sería crear contextos impermeables a la aplicación de principios fundamentales y deberes constitucionales incluidos en la Constitución, algo que excede cualquier posibilidad de interpretación por parte de los poderes constituidos y los operadores jurídicos. (v) Las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.

57 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

58 En segundo lugar, reitera la Corte que el fundamento para la consideración especial que se tuvo respecto de las actividades incluidas en la excepción del artículo 7º de la ley 84 de 1989 es su arraigo social en determinados y precisos sectores de la población, es decir, su práctica tradicional, reiterada y actual en algunos lugares del territorio nacional. Por lo tanto, el resultado acorde con un ejercicio de armonización de los valores y principios constitucionales involucrados conduce a concluir que la excepción del artículo 7º de la ley 84 de 1989 se encuentra acorde con las normas constitucionales únicamente en aquellos casos en donde la realización de dichas actividades constituye una tradición regular, periódica e ininterrumpida de un determinado municipio o distrito dentro del territorio colombiano.

59 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

60 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

61 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

62 Así fue planteado el principio, en el marco de las razones por las cuales la Corte defiende la potestad del Congreso de permitir las corridas bajo diversas condiciones constitucionales, o de prohibirlas definitivamente: “Así mismo, la Sala debe ser enfática en el sentido que la regulación que se expida respecto de las actividades contenidas en el artículo 7º de la ley 84

de 1989 deberá tener en cuenta el deber de protección a los animales y, en consecuencia, contener una solución que de forma razonable lo armonice en este caso concreto con los principios y derechos que justifican la realización de dichas actividades consideradas como manifestaciones culturales. Con este propósito, dicha regulación deberá prever protección contra el sufrimiento y el dolor de los animales empleados en estas actividades y deberá propugnar porque en el futuro se eliminen las conductas especialmente crueles para con ellos. Excede el ámbito de la Corte Constitucional el determinar al detalle los elementos normativos que debe incorporar dicha regulación, que cae dentro de la órbita exclusiva del legislador. Sin embargo, una interpretación conforme a la Constitución conduce a la conclusión que el cuerpo normativo que se cree no podrá, como ocurre hasta el momento en regulaciones legales -ley 916 de 2004- o de otra naturaleza -resoluciones de organismos administrativos o, incluso, de naturaleza privada-[45], ignorar el deber de protección animal-y la consideración del bienestar animal que del mismo se deriva- y, por tanto, la regulación creada deberá ser tributaria de éste.

63 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

64 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

65 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

66 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

67 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

68 Los magistrados que nos apartamos respetuosamente de la decisión adoptada por la mayoría en la sentencia C-666 de 2010 consideramos que la norma acusada ha debido ser declarada inconstitucional, por la afectación a los derechos al ambiente, y en particular a la protección a los animales frente al sufrimiento de dolor innecesario. Ahora bien, consideramos que tal decisión se ha debido tomar con efectos diferidos, por respeto a la confianza legítima que tienen poblaciones y regiones en Colombia, en poder seguir

practicando ciertas actividades tradicionales, de las que depende, en algunos casos, la profesión, el oficio o el mínimo vital de muchas personas, y que implican una limitación del derecho al ambiente antes mencionado. La solución elegida por la Sala Plena de la Corte, si bien trata de proteger los mismos valores, desatiende principios y valores propios de una sociedad democrática.

69 Es decir, aquellas presentadas en la sentencia C-666 de 2010 y sus opiniones particulares.

70 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.

71 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

72 También puede consultarse el salvamento de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería a la sentencia C-1192 de 2005, en la que explica que, en su concepto, el toreo no es una actividad cultural ni artística; y se opone a los principios de dignidad humana, paz y exclusión de tratos crueles y degradantes.

73 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

74 Aunque de forma implícita, la metodología utilizada por la minoría fue el principio de proporcionalidad. Concretamente, la minoría evaluó la intensidad de la afectación de los principios en conflicto y concluyó que, mientras que las corridas no satisfacen la diversidad cultural, sí constituyen una infracción de especial intensidad al mandato de protección animal, especialmente, considerando la certeza que actualmente se posee sobre el sufrimiento que sienten los toros en cada etapa de la corrida (ya descrito), situación inaceptable en una constitución ecológica.

75 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

76 Finalmente, en lo que hace relación al cargo por vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales, esta Corporación precisa que la disposición acusada permite excepcionalmente el maltrato animal en el desarrollo de ciertas manifestaciones culturales,

no obstante, se trata de una disposición excepcional de alcance restringido como se ha sostenido a la largo de esta providencia, de manera tal que no limita la potestad reguladora en cabeza de las autoridades administrativas municipales. Por lo tanto, estas pueden determinar si permiten o no el desarrollo de las mismas en el territorio en el cual ejercen su jurisdicción.

77 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

78 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

79 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

80 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

81 Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación. (Ley 99 de 1993, artículo 66)

82 En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales. (Ley 99 de 1993, artículo 66)

83 Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley. (Ley 99 de 1993, artículo 66).

84 MP. Alejandro Martínez Caballero.

85 En esa ocasión, la Sala estudió la constitucionalidad de la regulación sobre las vallas publicitarias, considerando la eventual afectación al medio ambiente que podría derivarse por la modificación del paisaje derivada de su uso incontrolado. (Ver, sentencia C-535 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

86 M.P. Jaime Araújo Rentería.

87 Disposición que se refiere a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

88 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

89 Si a lo expresado se suman los principios sentados en los condicionamientos de la sentencia C-666 de 2010, se puede concluir que las decisiones de prohibición de las corridas adoptadas en los niveles local y regional gozan de un apoyo normativo a que no se aludió en la sentencia C-889 de 2012.

90 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

91 Este tema es desarrollado ampliamente en la sentencia C-535 de 1996 (M.P. Alejandro

Martínez Caballero).

92 Es decir, no sólo a partir de otras opiniones disidentes o razonadas, sino a la luz de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010.

93 Ver, por ejemplo, el salvamento de Jaime Araújo Rentería a la sentencia C-1192 de 2005.

94 Ver, por ejemplo, los salvamentos de voto de los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto a la sentencia C-1192 de 2005, y Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa a la sentencia C-666 de 2010.

95 Al respecto, la obra de Robert Alexy, Teoría de los derechos fundamentales, puede considerarse el texto más influyente entre las perspectivas “conflictivistas” de los derechos.

96 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

97 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

98 Este aspecto se retoma en párrafos posteriores, por eso no se incorporan aún las referencias bibliográficas pertinentes.

99 (así ocurre con las campañas contra el consumo de drogas o la restricción a la publicidad del cigarrillo mencionada en la sentencia C-889 de 2012).

100 ARTÍCULO 14. REQUISITOS PARA CELEBRACIÓN DE ESPECTÁCULOS TAURINOS. La celebración de espectáculos taurinos requerirá la previa comunicación al órgano administrativo competente o, en su caso, la previa autorización del mismo en los términos previstos en este reglamento. || Para la celebración de espectáculos taurinos en plazas permanentes bastará únicamente, en todo caso, con la mera comunicación por escrito. En las plazas no permanentes será necesaria la autorización previa del órgano administrativo competente. || La comunicación o la solicitud de autorización podrán referirse a un espectáculo aislado o a una serie de ellos que pretendan anunciarse simultáneamente para su celebración en fechas determinadas.

102 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

103 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

104 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

105 Nair v. Union of India, Tribunal Superior de Kerala, No. 15/1999, junio de 2000.

106 La disposición normativa relevante es la siguiente: Artículo 521-1, Código Penal: “El hecho de ejercer, públicamente o no, maltrato grave o de carácter sexual, o cometer un acto de crueldad hacia un animal doméstico, o domesticado, o tenido en cautividad, será castigado con dos años de prisión y 30.000 euros de multa. || En caso de condena del propietario del animal, o si el propietario es desconocido, el Tribunal resolverá sobre la suerte del animal, haya sido éste ubicado o no a lo largo del procedimiento judicial. El Tribunal puede acordar la confiscación del animal y prever que sea remitido a una fundación o a una asociación de protección animal reconocida de utilidad pública o declarada, que podrá disponer de él libremente. || Las personas físicas culpables de las infracciones previstas en el presente artículo incurrirán igualmente en penas complementarias de prohibición, a título definitivo o no, de poseer un animal y de ejercer, por una duración de cinco años como máximo, una actividad profesional o social cuando las facilidades que procura esta actividad han sido utilizadas deliberadamente para preparar o cometer la infracción. Esta prohibición no será aplicable al ejercicio de un mandato electivo o de responsabilidades sindicales. Las personas jurídicas, declaradas penalmente responsables en las condiciones previstas en el artículo 121-2 del código penal, incurrirán en las penas siguientes: - la multa que sigue las modalidades previstas en el artículo 131-38 del código Penal; - las penas previstas en los apartados 2º, 4º, 7º, 8º, y 9º del artículo 131-39 del código penal”. “Las disposiciones del presente artículo no son aplicables a las corridas de toros cuando una tradición local ininterrumpida puede ser invocada. No son tampoco aplicables a las peleas de gallos en las localidades en las que una tradición ininterrumpida puede ser acreditada. || Se castiga con las penas prevenidas en el presente artículo toda creación de un nuevo gallódromo. || Se castiga igualmente con las mismas penas el abandono de un animal doméstico, domesticado

o tenido en cautividad, con excepción de los animales destinados a la repoblación”.

107 El Consejo estudió, además, el criterio a partir del cual se fundamentó la diferencia de trato, es decir, si la noción “tradicción local ininterrumpida” constituía un concepto preciso o si por el contrario su vaguedad desconocía el principio de legalidad estricta como barrera a la arbitrariedad en el ejercicio del poder punitivo del Estado. Estimó que la expresión no posee un nivel de indeterminación excesivo, por lo que corresponde a los jueces analizar, en cada caso, si se comprueba una tradición de ese tipo.

108 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

109 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

110 Sobre este punto, ver Jesús Mosterín. A favor de los toros, ya citado.

111 Al respecto, se puede consultar el interesante libro “Criaturas de la moralidad”, del autor Alfonso García Figuerola, en el que se hace un recuento de los autores que acogen esta tesis, tales como Robert Alexy, Neil MacCormick, Ronald Dworkin y, en el ámbito latinoamericano, Carlos Santiago Nino. Las ideas sobre argumentación que acá se presentan siguen el enfoque adoptado por Robert Alexy en Teoría de la Argumentación Jurídica, pero son acordes con las que han expuesto diversos autores como Neil MacCormick o Aleksánder Peczenick en esa área del conocimiento.

112 Nuevamente, estas reflexiones se basan en la obra La Teoría de la Argumentación Jurídica de Robert Alexy, aunque la presentación es informal por razones de brevedad expositiva.

113 Sentencia de veintitrés (23) de mayo de dos mil doce (2012). Sección Tercera, Subsección C, Consejo de Estado. Radicado interno No.: 22.592. (MP Enrique Gil Botero). Es difícil establecer si esa disertación constituyó la razón que sostiene su decisión (ratio decidendi) o sólo un dicho al pasar (óbiter dicta), pues para ello debería establecerse las implicaciones que tuvo esa declaración al momento de resolver el caso objeto de estudio, pero lo cierto es que el objeto de la Sección Tercera fue el de definir adecuadamente el

alcance de los hechos ocasionados por animales para diferenciarlos de los que se derivan de las cosas, así que sus afirmaciones bien pueden determinar la existencia de responsabilidad en casos determinados.

114 La Sala Tercera continuó de esta manera su exposición: “De allí que, según la mencionada postura teórica, la dignidad ínsita al animal no permite asimilarlo a una cosa u objeto; por tal motivo, la responsabilidad derivada de los animales domésticos, domesticados o fieros no podría ser entendida como una especie de aquella que se refiere al hecho de las cosas. A contrario sensu, el principio de dignidad implícito en estos seres vivos haría que toda institución jurídica -incluida la responsabilidad extracontractual civil o del Estado- tuviera en cuenta esta condición, que serían fines en sí mismos, y que, por lo tanto, son susceptibles de ser titulares de derechos (v.gr. el derecho a no ser maltratado, el derecho a una muerte digna sin sufrimiento, entre otros). || Sobre el particular, la profesora Martha Nussbaum de la Universidad de Chicago, con especial sindéresis ha señalado: “Nuestras decisiones afectan diariamente a la vida de las especies no humanas, y a menudo les causan grandes sufrimientos, los animales no son sólo parte del decorado del mundo; son seres activos que tratan de vivir sus vidas; y a menudo nos interponemos en su camino... Pero una justicia verdaderamente global no requiere que miremos al otro lado del mundo en busca de otros congéneres con derecho a una vida digna. También nos exige mirar -tanto en nuestra propia nación como en todo el mundo- a esos otros seres sensibles con cuyas vidas tan inextricable y complejamente entrelazadas están las nuestras...”¹¹⁴.|| Una postura intermedia, es la formulada por la reconocida profesora y teórica ética, Adela Cortina, para quien, en discrepancia de la posición comparativista de Sen y Nussbaum, los animales cuentan con un valor propio que les hace titulares de algunos derechos y prerrogativas propias de los humanos¹¹⁴, sin que esa circunstancia pueda significar que respecto de ellos sea predicable el principio de dignidad, es decir, que no serían fines en sí mismos y, por lo tanto, no serían centros de imputación de toda la gama de derechos y prerrogativas propias de los seres humanos”.

115 Las teorías contractualistas son diversas. Para una breve reconstrucción del tema, asociada al problema sobre el reconocimiento de derechos a los animales, ver el capítulo 1º del libro “Las fronteras de la justicia”. Martha Nussbaum; 2009.

116 Se prescinde de algunos aspectos esenciales de la construcción teórica a la que se

refiere Martha Nussbaum para efectos de simplificar la exposición. Así, Rawls se refiere a la posición originaria como aquella que adoptan las personas al momento de iniciar la discusión sobre los principios de justicia de la sociedad; plantea que su propósito es llegar a un consenso “traslapado” o “entrecruzado” (posibles traducciones de la palabra overlapping), que respete las preferencias opuestas de los participantes, y designa con el nombre de “velo de ignorancia” a la condición de que los “firmantes” no conozcan la posición que ocuparan en la sociedad para asegurar su imparcialidad.

117 *Ibíd.* Al hablar de esta corriente, la autora citada se refiere al contractualismo de John Rawls, presentado en sus obras *Teoría de la Justicia* y *Liberalismo Político*.

118 *Las fronteras de la persona*. Taurus, 2011.

119 (Kant, citado por Cortina y Nussbaum)

120 *La cuestión de los animales*. Peter Carruthers. Cambridge University Press. 1999.

121 Su obra *Las fronteras de la persona* (Taurus, 2009) constituye un valioso aporte a la discusión, no sólo por la visión de la autora, sino también por el recuento y críticas que efectúa a las demás aproximaciones al tema de derechos de los animales.

122 Se toma la expresión del título del libro de Juan Antonio Cruz Parceros sobre la estructura de los derechos fundamentales; Editorial Trotta, Madrid, 2007.

123 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

124 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

125 Esta afirmación la basa la autora en la obra de Ronald Dworkin y concretamente en su metáfora según la cual los derechos son cartas de triunfo, lo que indica que deben prevalecer frente a decisiones que persiguen objetivos políticos. Con todo, en la jurisprudencia constitucional se ha negado el carácter absoluto de los derechos fundamentales debido a la necesidad de ponderarlos en escenarios de colisión, así que las afirmaciones de Cortina deben ser observadas con algo de cautela en este punto.

126 Mediante el concepto de liberación animal, el autor propone extender las luchas de minorías explotadas o víctimas históricas de discriminación como las mujeres o los afrodescendientes en norteamérica.

127 La principal obra de Peter Singer es Liberación animal. Trotta, Madrid. 1999.

128 Declaración universal de los derechos del animal. Londres, el 23 de septiembre de 1977. La Declaración fue adoptada por la Liga Internacional de los Derechos del Animal y las Ligas Nacionales afiliadas en la Tercera reunión sobre los derechos del animal, celebrada en Londres del 21 al 23 de septiembre de 1977. Proclamada el 15 de octubre de 1978 por la Liga Internacional, las Ligas Nacionales y las personas físicas que se asocian a ellas. Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y posteriormente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

129 Ahora bien, si el requisito para el reconocimiento de la titularidad de derechos es la capacidad de sentir y sufrir, no todos los animales serían titulares de derechos sino únicamente algunos con una fisiología similar, en mayor o menor medida, a la de los seres humanos. Obviamente, todos los grandes mamíferos y muy especialmente los grandes simios tendrían esas características, y también de manera evidente algunas formas de vida como la ameba no las compartirían, existiendo un sinnúmero de casos abiertos a discusión. Esa circunstancia generó fuertes críticas de parte de Adela Cortina quien se pregunta si esa forma de entender los derechos de los animales no comparte el especismo denunciado en su momento por Bentham.

130 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

131 La exposición de la postura de Regan puede considerarse “secundaria”, en tanto nos basamos en la sucinta explicación que de ella presenta Adela Cortina en su obra Las fronteras de la persona, previamente citada.

132 Muchos autores que rechazan la teoría de los derechos de los animales conceden la existencia de un valor en cabeza de los animales y de la existencia de deberes de respeto derivados de esa constatación. Sin embargo, estiman que de ahí no es posible inferir la existencia de derechos fundamentales, y comparan ese valor con el que poseen las obras de

arte o los edificios y las obligaciones de no dañarlos. Ver las obras de Adela Cortina y Peter Carruthers, ya citadas.

133 Tom Regan; The case for animals rights. Para una crítica fuerte a esta posición, ver Cortina, Op Cit. Página 174.

134 La autora explica que su obra constituye una aplicación de ideas desarrolladas de forma conjunta con Amartya Sen sobre la Teoría de la Justicia, al campo de los derechos de los animales no humanos.

135 Al respecto, puede consultarse la obra “El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, de Agustina Palacios. Especialmente, las páginas 154 a 164. Disponible en Internet <http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO20632/Elmodelosocialdediscapacidad.pdf>

136 En el marco del derecho entre estados (en el cual no nos detendremos por razones de economía expositiva), las diferencias o asimetrías de poder impiden también que se adelante un proceso político entre personas dispuestas a asumir una posición neutral y a entenderse como iguales para la definición de los principios políticos.

138 Sobre los criterios de fundamentalidad de los derechos, remitimos a la sentencia C-227 de 2003. Por razones de economía expositiva, basta recordar en este punto, que la relación con la dignidad humana, la existencia de consensos a nivel de normas legales, jurisprudencia y DIDH, y la posibilidad de traducibilidad en posiciones de derecho subjetivo, son los principales criterios para la identificación de los derechos fundamentales.

139 Ver al respecto, el aporte de Adela Cortina. Las fronteras de la persona, citada.

140 A las dos posturas, sin embargo, parece faltarles un ingrediente para aumentar su capacidad de convicción. La primera puede demostrar deficiencias en el concepto de dignidad humana de corte deontológico, pero no logra aportar elementos positivos que permitan entender qué condiciones de los animales sí deberían tenerse en cuenta para el reconocimiento de su dignidad, como lo denuncia la segunda. Sin embargo, la acusación que se hace a los animalistas de equiparar animales con personas parece también injusta. La

reducción al absurdo que éstos plantean en efecto plantea un serio desafío para el concepto de dignidad que ilumina la dogmática de los derechos humanos, si se deja de lado el problema de los derechos de los animales. Y resultaría más interesante explicar por qué razón esos problemas del concepto de dignidad no tienen incidencia alguna en el tema de los derechos de los animales no humanos.

141 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

142 M.P. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto.

143 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

144 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

145 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

146 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

147 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

148 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

149 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

150 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

151 SV Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y María Victoria Calle Correa. AV. Magistrado

Nilson Pinilla Pinilla.