

## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

### JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., 1 de diciembre de 2023

#### **Expedientes acumulados:**

11001 – 33 – 34 – 004 – 2020 – 00180 – 00

11001 – 33 – 34 – 004 – 2021 – 00078 – 00

11001 – 33 – 34 – 001 – 2020 – 00172 – 00

11001 – 33 – 34 – 005 – 2020 – 00138 – 00

11001 – 33 – 34 – 001 – 2021 – 00253 – 00

**Demandante:** Carlos Mario Isaza Serrano; Pablo Malagón Cajiao; Daniel Eduardo Londoño de Vivero; Jerónimo Gabriel Antía Pimentel; Juan Pablo Pantoja Ruiz; Jhon Sebastián Rojas Sánchez; Elker Buitrago López

**Demandado:** Bogotá D.C. – Alcaldía Mayor – Concejo de Bogotá

**Medio de control:** Nulidad simple

#### **Asunto: Sentencia**

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179, 182A y 187 de la Ley 1437 de 2011, la siguiente sentencia,

### **I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS**

#### **1. DEMANDA**

##### **1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

En este asunto se acumularon los 5 expedientes relacionados en el asunto de la referencia, tramitados a través del medio de control de nulidad simple en el que los demandantes de todos los procesos pretenden la nulidad del Acuerdo 767 de 2 de julio de 2020 proferido por el Concejo de Bogotá.

##### **1.2. ARGUMENTOS DE LAS DEMANDAS**

- 004 – 2020 – 001802  
El demandante considera que el Acuerdo demandado fue expedido sin competencia del Concejo Distrital de Bogotá, teniendo en cuenta que el reconocimiento de las tradiciones artísticas y culturales existentes en el país, le corresponde al Congreso de la República en virtud de lo establecido en el numeral 1 del artículo 150 y el literal a) del artículo 152 de la Constitución, así como los artículos 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la Ley 16 de 1972.

También considera que el acto demandado no respetó los criterios establecidos por la Corte Constitucional en las sentencias C – 666 de 2010 y C – 889 de 2012,

sobre las excepciones contenidas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, que establece el Estatuto Nacional de Protección Animal.

Finalmente, asegura que, el Concejo prohíbe las actividades permitidas en el artículo 13 de la Ley 916 de 2004, como las novilladas con picadores y sin picadores, el rejoneo, las becerradas, el toreo cómico, entre otros, sobrepasando las competencias reservadas para el legislador.

- 004 – 2021 – 000783  
Argumenta que el Concejo expidió el acto demandado sin tener en cuenta las competencias previstas en los numerales 3, 7, 10 y 13 del Decreto 1421 de 1993, donde se fijaron sus límites regulatorios.

Indica que la actividad taurina tiene reconocimiento y protección legal desde la expedición de la Ley 84 de 1989, en la que también se reconoció su carácter cultural, histórico y artístico, lo que conllevó a que se expidiera el Reglamento Nacional Taurino a través de la Ley 916 de 2004.

También hace énfasis en que la Ley 1774 de 2016 consagró distintos mecanismos de protección animal y modificó la Ley 84 de 1989, manteniendo incólume la excepción a la actividad taurina, frente a las reglas de maltrato animal.

También hace referencia a los pronunciamientos hechos por la Corte Constitucional en las sentencias C – 1192 de 2005, C – 666 de 2010, C – 889 de 2012, T – 296 de 2013 y SU – 056 de 2018, en las que se concluyó que la actividad taurina es una expresión cultural de la sociedad, susceptible de ser prohibida únicamente por el poder legislativo. Asegura que el Acuerdo 767 de 2020, desconoce la cosa juzgada constitucional y los efectos erga omnes que tienen las decisiones de la Corte.

- 001 – 2020 – 001724  
Precisa que el acto administrativo discutido fue proferido sin competencia del Concejo de Bogotá y de manera irregular, teniendo en cuenta que se modificó el texto del proyecto de acuerdo que había sido aprobado por la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y que no se modificó el Acuerdo Nro. 741 de 2019 para sesionar y tomar decisiones a través de medios virtuales. Asegura que el acto demandado desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución.  
Concluye que el Acuerdo desconoció las Leyes 84 de 1989, 397 de 1997, 916 de 2004 y 1185 de 2008, así como el Decreto Ley 1421 de 1993 en términos generales, porque no tiene en cuenta la excepción al maltrato animal que el legislador determinó en relación con la actividad taurina, en ejercicio del poder de policía; y que a la autoridad distrital solamente le está permitida la función de policía que no implica la expedición de regulaciones.

Por último, realizó una descripción pormenorizada de las razones por las que considera que cada uno de los artículos del Acuerdo 767 de 2020, vulnera las normas relacionadas previamente.

- 005 – 2020 – 001385  
El demandante solicita la nulidad parcial del acto demandado. Específicamente,

del artículo 3 por medio del cual se exigió la eliminación de instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemen o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte.

Lo anterior, al considerar que el Concejo y la Alcaldía Mayor de Bogotá, no tienen competencia para regular la práctica taurina, que reitera, le está dada únicamente al Congreso de la República y ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Asegura que el artículo discutido desnaturaliza el espectáculo de la tauromaquia, lo que va en contra del derecho a la libre expresión artística y lo establecido en la Ley 916 de 2004, que expidió el Reglamento Nacional Taurino en el que se explican los tercios, incluido el de muerte, así como el artículo 3 de la Ley 84 de 1989.

- 001 – 2021 – 002536

El demandante considera que el Acuerdo discutido no desincentiva las prácticas taurinas, sino que las prohíbe, por lo que está en contra de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, que reitera la excepción prevista en la Ley 84 de 1989 y reconoce los espectáculos taurinos.

También hace referencia al criterio expuesto por la Corte Constitucional, en relación con la competencia para la regulación de las actividades taurinas, teniendo en cuenta su reconocimiento como una expresión artística y cultural.

## 1. COADYUVANCIAS PARTE DEMANDANTE

Mediante auto de 28 de abril de 2022, se admitió la coadyuvancia a favor de la parte demandante de la Fundación Sol y Sombra, que confluyó con los argumentos presentados por los demandantes de los procesos acumulados en esta oportunidad.

## 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Secretaría Jurídica Distrital contestó las demandas acumuladas, oponiéndose a las pretensiones de nulidad.

Argumentó que la expedición del Acuerdo 767 de 2020 obedece al criterio expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C – 666 de 2010, según el cual, las autoridades públicas estarían llamadas a cubrir el déficit de protección de los derechos de los animales, y en armonía con las directrices establecidas la Ley 1774 de 2016, por medio de la cual se reconoció el carácter de “seres sintientes” de los animales y se les ha otorgado la titularidad de una “especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos”. Todo esto, en atención al principio de rigor subsidiario.

Aseguró, que la expedición del Acuerdo demandado no prohíbe la actividad taurina, sino que pretende ponderar los derechos culturales y los derechos de los animales, para garantizar el goce de aquellos, sin detrimento de estos. Se sustenta en los criterios dados por la Corte Constitucional en las sentencias C – 889 de 2012, T – 296 de 2013 y C – 133 de 2019.

En cuanto a la competencia para expedir el acto demandado, refirió que se encuentra consagrada en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución y el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993. También precisó, que en atención a la obligación que le asiste a la entidad territorial de proteger el medio ambiente, es necesario suplir las lagunas jurídicas que dificultan la eficacia de dicha protección.

Puntualizó que, la prohibición de actividades distintas a las corridas de toros y las novilladas obedece a que estas dos últimas han sido las únicas que de manera regular, periódica e ininterrumpida se han practicado en la ciudad de Bogotá, conforme al criterio establecido por la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Refirió que en atención a lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley 1801 de 2016, el Concejo de Bogotá ejerce un poder de policía subsidiario y residual que le permite dictar normas en materias que no sean de reserva legal, el cual no puede confundirse con la función de policía que es exclusiva del Distrito Capital.

Frente al trámite del proyecto de acuerdo la Secretaría de Gobierno refirió que, tanto el Decreto Ley 1421 de 1993 como el Acuerdo 741 de 2019 prohíben introducir modificaciones o adiciones a los proyectos durante el segundo debate, pero sí permiten las supresiones, salvo cuando normas especiales condicionen su autodeterminación a la aceptación previa y escrita, o al concepto previo favorable del Gobierno Distrital.

Sobre los vicios que se podrían presentar por haber sesionado virtualmente, la Secretaría de Gobierno indica que mediante la Resolución Nro. 286 de 29 de abril de 2020, la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá reguló las sesiones no presenciales, las convocatorias, comunicaciones, notificaciones y documentos, las reglas de participación, entre otras, en atención a la facultad concedida por el Acuerdo 741 de 2019, por lo que sí existía regulación que permitía adelantar las sesiones de manera virtual.

Finalizó argumentando que la expedición del Acuerdo 767 de 2020, también obedece al ejercicio de la autonomía territorial que le permite a las comunidades

#### **4. COADYUVANCIAS PARTE DEMANDADA**

Mediante auto de 26 de noviembre de 2020 se admitió la coadyuvancia de Carlos Gnecco Quintero, César Alberto Correa Martínez, Michel Roncancio Quiroga, Santiago Bermúdez Cruz, Claudia Paola Pava Vega, Laura Nataly Montes Alfonso, Sandra Valentina Peña Rodríguez, Mario Esteban Rubio Mulford, Valentina Zambrano Pérez, Laura Cañón Serna, Laura Camila Giraldo Martínez, Karen Liseth Babativa Mora, Juan Felipe Rodríguez Díaz, Marcia Lorena Sánchez, Segundo Celio Nieves Herrera y Andrea Padilla Villarraga; y a través de auto de 28 de abril de 2022 se admitió la coadyuvancia de Juan Sebastián Arbeláez Quiroga, Felipe Arturo Robledo Martínez y Andrea Catalina Díaz Guevara, todas en favor de la parte demandada.

De dichos escritos, se puede concluir que confluyen con los argumentos de defensa presentados por la entidad demandada.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **3.1. Parte demandante**

Elker Buitrago López, Pablo Malagón Cajiao, Daniel Eduardo Londoño de Vivero, Jerónimo Gabriel Antía Pimentel, Juan Pablo Pantoja Ruiz y Carlos Mario Izasa Serrano, como demandantes en los procesos acumulados, presentaron alegatos de conclusión. En todos los casos, los demandantes reiteraron los argumentos presentados en la demanda.

#### **3.2. Parte demandada**

Solicitó que se nieguen las pretensiones de nulidad y reiteró los argumentos de las contestaciones presentadas en los procesos acumulados.

La coadyuvante Andrea Padilla también presentó alegatos de conclusión, en los que reiteró los argumentos de su escrito de coadyuvancia en defensa de la legalidad del acto demandado, que están en consonancia con los expuestos por la Secretaría Jurídica del Distrito.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. CUESTIÓN PREVIA**

Daniel Londoño, Jerónimo Antía y Juan Pantoja, demandantes dentro del proceso 11001 – 33 – 34 – 001 – 2020 – 00172 – 00, presentaron alegatos de conclusión y aseguraron que replantean los argumentos de la demanda.

Al respecto, el Despacho no tendrá en cuenta dicha manifestación, debido a que se trata de una reforma de la demanda, actuación para la cual contaban con el término de 10 días posteriores al vencimiento del traslado de esta, conforme al artículo 173 de la Ley 1437 de 2011 y el criterio expuesto por el Consejo de Estado, y que en este caso ya feneció ampliamente, pues nos encontramos en la parte final de la primera instancia.

Dicho sea de paso, el numeral 2 del mencionado artículo 173 solamente permite que la reforma haga mención a las partes, las pretensiones, los hechos y las pruebas, pero en ningún caso, a los fundamentos de derecho.

Ahora, los demandantes solicitaron que se modifique la fijación del litigio planteada en este asunto, lo cual también se negará, teniendo en cuenta que el mismo únicamente podía ser discutido a través de la presentación de recursos en contra del auto proferido el 28 de abril de 2022, oportunidad procesal que no fue utilizada por los demandantes y no puede ser admitida en esta etapa.

Así las cosas, la solicitud de modificación a la fijación del litigio tampoco será tenida en cuenta, pues al tratarse de un recurso en contra del auto por medio del cual se estableció, es extemporáneo.

## 2. HECHOS PROBADOS

Con el material probatorio recaudado se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1. Carlos Alberto Carrillo Arenas, ratificó la ponencia positiva para el segundo debate del proyecto de acuerdo Nro. 013 de 2020.
2. El Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 767 de 2 de julio de 2020 "Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones".
3. PROBLEMA JURÍDICO  
De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en auto de 28 de abril de 2022, la controversia se centra en resolver lo siguiente:
4. ¿Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del Acuerdo Nro. 767 de 2020 fueron expedidos por el Concejo Distrital de Bogotá, sin competencia, con desviación de poder e infracción a las normas en que debían fundarse, porque no tuvieron en cuenta el criterio expuesto por la Corte Constitucional en relación con la regulación de las prácticas taurinas en Colombia, y se expidieron en contraposición a lo establecido en los artículos 70, 71, 93, numeral 1 del 150 y literal a) del 152 de la Constitución Política, las Leyes 16 de 1972, 84 de 1989, 916 de 2004 y 1774 de 2016, el Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos?
5. ¿Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del Acuerdo Nro. 767 de 2020 fueron expedidos de forma irregular, en desatención del trámite establecido en el Acuerdo 741 de 2019 y el artículo 20 del Decreto Ley 1421 de 1993?
6. De la regulación a las actividades taurinas.  
La Ley 916 de 2004 estableció el Régimen Nacional Taurino en Colombia, el cual tiene por objeto "la regulación de la preparación, organización y desarrollo de los espectáculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos, en garantía de los derechos e intereses del público y de cuantos intervienen en aquellos. (...)"  
En dicha regulación, el legislador reconoció que los espectáculos taurinos son considerados como una expresión artística del ser humano, por lo que dispuso taxativamente que dicha ley sería de aplicación general en todo el territorio nacional, sin excepciones.  
Para efectos de la práctica de dichas actividades, dispuso que en el país se contaría con 3 tipos de plazas: (i) las permanentes; (ii) las no permanentes, como coliseos o polideportivos; y (iii) las portátiles.

En relación con las plazas permanentes, las definió como "aquellos edificios o recintos específica o preferentemente construidos para la celebración de espectáculos taurinos.", y las clasificó en 3 categorías, de acuerdo con su tradición o el número o clase de espectáculos que se celebran en ellas. Dispuso que las plazas permanentes de Bogotá (Santa María), Cali (Cañaveralejo), Manizales (Monumental), Cartagena de Indias y Medellín (La Macarena), así como las que se construyan con capacidad superior a 10.000 espectadores, serían de primera categoría, lo que implica que allí únicamente pueden lidiarse reses de pura casta.

El artículo 12 de la Ley 916, definió los elementos que se utilizarían en las actividades taurinas, dentro de los que se encuentran, por ejemplo, la albardada, la alternativa, el arpón, barrenar, cuadrilla, desolladero, espada, estoque, farpa, novilleros, picador, puntillero, puya, rejoneo, tercio, varilarguero, entre otros. De igual forma, el artículo 13 clasificó las clases de espectáculos taurinos, así:

A. Corridas de toros. Son en las que, por matadores de toros profesionales, se lidiarán toros entre cuatro y siete años en la forma y con los requisitos exigidos en este reglamento.

B. Novilladas con picadores. Son en las que por matadores de novillos toros (novilleros) profesionales, se lidian novillos de edades de tres a cuatro años en la misma forma exigida de las corridas de toros.

C. Novilladas sin picadores. Son en las que por aspirantes o novilleros se lidian reses de edad entre dos y tres años sin la suerte de varas.

D. Rejoneo. Es en el que por rejoneadores la lidia de toros o novillos se efectúa a caballo en la forma prevista en este reglamento.

E. Becerradas. Son en las que, por profesionales del toreo o simples aficionados, se lidian machos o vaquillas de edad inferior a dos años bajo la responsabilidad, en todo caso, de un matador de toros profesional o de un banderillero como director de lidia.

F. Festivales. Son en los que se lidian reses (toros, novillos o erales) despuntadas, utilizando los llamados trajes cortos.

G. Toreo cómico. Son en el que se lidian reses de modo bufo o cómico en los términos previstos en este reglamento.

H. Espectáculos mixtos. Son los que tienen una parte taurina y otra musical, cultural, deportiva, etc., donde debe ir en primer lugar la parte taurina, la que se ajustará a las normas que rijan la lidia de reses de idéntica edad en otros espectáculos." (sic)

Para efectos del desarrollo de los espectáculos taurinos, el legislador determinó que se requerirá una previa comunicación al órgano administrativo competente, o su autorización, en los términos allí previstos. En el caso de las plazas permanentes, señaló que únicamente bastaría con la comunicación escrita que podrá referirse a un espectáculo aislado o a una serie de ellos que pretendan anunciarse simultáneamente para su celebración en fechas determinadas.

El artículo 21, por su parte, plantea derechos para los espectadores relacionados con la realización del espectáculo, de los que es preciso resaltar el de "recibir el espectáculo en su integridad y en los términos que resulte del cartel anunciador del espectáculo.", pues de no ser así, se dispone la devolución del dinero pagado por la boleta de asistencia.

En cuanto a las etapas de las corridas de toros, si bien la ley no las establece, el artículo 12 planteó la definición del tercio, como "Cada una de las tres etapas – vara, banderillas, muerte – en que se divide la corrida."

##### 5. Del marco jurídico de protección animal.

El artículo 79 de la Constitución Política dispone que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, del cual también hacen parte todos los animales (fauna), conforme lo ha entendido la jurisprudencia de las Cortes del país.

Previo a la expedición de la Carta Política, se encuentra la Ley 5 de 1972, por medio de la cual se crearon las Juntas Defensoras de Animales en todos los municipios del país, con el fin de "promover campañas educativas y culturales tendientes a despertar el espíritu de amor hacia los animales útiles al hombre, y

evitar actos de crueldad, los maltratamientos el abandono injustificado de tales animales.”.

El Decreto 497 de 1973 reglamentó la anterior ley, que en el parágrafo del artículo 3 dispuso, entre otros, que “practicar acto de abuso o crueldad en cualquier animal” se considera como mal trato hacia los animales.

Posteriormente, la Ley 84 de 1989 adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, a través del cual, se dotó a los animales de protección contra el sufrimiento y el dolor causados directa o indirectamente por el hombre, así como también se entendió que el término genérico “animal”, comprendería a los silvestres, bravíos o salvajes y los domésticos o domesticados, cualquiera que sea el medio físico en que se encuentren o vivan, en libertad o cautividad.

El artículo 2 de la Ley 84 precisó que el objeto de las disposiciones contenidas en dicha norma, sería el de:

- a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales;
- b) Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia;
- c) Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales;
- d) Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del Estado y de los establecimientos de educación oficiales y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales;
- e) Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre.”

Dicha ley también creó la obligación para toda persona de “respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal” así como de “denunciar todo acto de crueldad cometido por terceros de que tenga conocimiento.”.

Ahora bien, el artículo 6 creó la presunción de hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales, entre otros casos, cuando se cometieran las siguientes actividades:

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

(...)

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

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

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

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

(...)”

No obstante, las actuaciones relacionadas previamente, fueron exceptuadas de la presunción de ser consideradas como hechos dañinos y actos de crueldad, cuando se ejecutaran dentro de “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.”

Posteriormente, el Congreso expidió la Ley 1774 de 2016 que en su artículo 1 definió el objeto de la regulación, así: “Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los

animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.”

Para ello, a través de su artículo 2 modificó el artículo 655 del Código Civil, reconociendo la calidad de seres sintientes a los animales, y en su artículo 3, indicó los siguientes principios de protección animal:

“a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;

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

1. Que no sufran hambre ni sed;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
5. Que puedan manifestar su comportamiento natural;

c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.”

Finalmente, mediante la Ley 2054 de 2020, el Congreso reconoció la necesidad de “Atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animales domésticos perdidos, abandonados, rescatados, vulnerables, en riesgo o aprehendidos por la policía.”

6. Del poder, la función y la actividad de policía.

El concepto de “policía”, de manera general debe ser entendido como las funciones del Estado relacionadas con la convivencia y la preservación del orden público, dentro de las que pueden resaltarse la expedición de normas, la imposición de comparendos, la resolución de conflictos y las labores de vigilancia que desarrolla la Policía Nacional, como institución.

Ahora bien, dicho concepto tiene 3 manifestaciones importantes que no pueden ser confundidas, pues cada una atañe a circunstancias y competencias diferentes, que influyen en la ejecución del poder de policía.

En cuanto al ejercicio del poder de policía, en la sentencia C – 492 de 2002, la Corte Constitucional explicó que el mismo “se realiza 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;”.

Así mismo, de antaño la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explicó, que el poder de policía debe ser “entendido como facultad de expedir la ley de policía y otras normas que regulen la conducta ciudadana [que] radica en el Congreso de la República” y que subsidiariamente, en lo referente a la protección de ciertos derechos constitucionales, puede radicar en algunas autoridades administrativas como las Asambleas departamentales y los Concejos municipales o distritales, con arreglo a lo establecido en los artículos 300 y 313 de la Constitución Política.

También se ha concluido que la función de policía “es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni regulación de la libertad.”

Finalmente, también existe la actividad de policía, que se trata de “(...) la ejecución de una actividad estrictamente material y no jurídica que corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza y que se encuentra necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Hace referencia, esencialmente, “a los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan”, esto es, que despliegan por orden superior la fuerza material como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía. Sus actuaciones, por tanto, están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo”

## 7. CASO CONCRETO

Corresponde determinar si el Acuerdo 767 de 2020 proferido por el Concejo de Bogotá, por medio del cual se desincentivan las corridas de toros en el Distrito Capital, está incurso en causales de nulidad relacionadas con el trámite para su expedición y la competencia del órgano distrital para ello. Lo anterior, con base en los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio, adelantada mediante auto de 28 de abril de 2022.

### **7.1. ¿Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del Acuerdo Nro. 767 de 2020 fueron expedidos de forma irregular, en desatención del trámite establecido en el Acuerdo 741 de 2019 y el artículo 20 del Decreto Ley 1421 de 1993?**

La parte demandante argumentó que, en el trámite adelantado para la expedición del Acuerdo demandado, la plenaria del Concejo de Bogotá modificó el texto del proyecto que había sido aprobado por la Comisión Primera Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en contra de lo establecido en el artículo 22 del Decreto Ley 1421 de 1993.

Sea lo primero indicar que, si bien en el problema jurídico no se incluyó el análisis del artículo 22 mencionado, lo cierto es que tal circunstancia obedeció a un error

de digitación, toda vez que en la demanda se expuso el planteamiento que fue contestado por la entidad demandada, y, por tanto, debe ser resuelto.

Dispone el artículo 22 del Decreto Ley 1421 de 1993, que un proyecto de acuerdo requiere ser aprobado en dos debates desarrollados en días distintos, para ser adoptado como acuerdo. También dispone que, en el segundo debate, que se realizará en sesión plenaria “no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la comisión”.

Por su parte, el parágrafo 2 del artículo 72 del Acuerdo 741 de 2019 establece, que “En segundo debate no se podrán introducir modificaciones de fondo o adiciones al texto aprobado por la comisión, excepto cuando se trate de cambios de forma o supresiones.”.

Es claro que, si bien el artículo 22 del Decreto Ley 1421 no hizo referencia a las supresiones que se hicieran al texto de los proyectos de acuerdo en segundo debate, tal circunstancia vino a ser resuelta por el Acuerdo 741 de 2019, que fijó el reglamento interno del Concejo de Bogotá, en atención a la facultad prevista en el numeral 24 del artículo 12 del mencionado decreto ley, y que, dicho sea de paso, goza de presunción de legalidad que no se encuentra en discusión en esta oportunidad.

Por tal razón, se considera que, en el trámite de los proyectos de acuerdo en segundo debate, es posible hacer modificaciones que impliquen (i) cambios de forma; y, (ii) supresiones.

Así las cosas, al verificar el proyecto de acuerdo aprobado en primer debate por la Comisión Permanente del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y compararlo con el texto del acuerdo aprobado en segundo debate, se concluye que sí hubo modificaciones, las cuales obedecieron a la supresión del artículo 6 (Consumo de sustancias prohibidas), y la supresión de apartes del artículo 7 (Fechas autorizadas) y 10 (Costos o gastos de operación).

No obstante, como ya quedó visto, esta actividad adelantada por el Concejo Distrital no contraría lo establecido en el artículo 22 del Decreto Ley 1421 de 1993, pues este no reguló las modificaciones relacionadas con la supresión de texto en los proyectos de acuerdo, lo que fue suplido por el reglamento de la Corporación establecido en el Acuerdo 741 de 2019, argumentos suficientes para concluir que el cargo no prospera.

Ahora bien, la parte demandante asegura que el Acuerdo 767 también contraría el artículo 20 del Decreto Ley 1421 de 1993, porque llevó a cabo las sesiones de debate fuera de la sede oficial, de manera virtual, sin que se hubiera modificado el Acuerdo 741 de 2019. Asegura que esto tampoco respeta el artículo 48 del Acuerdo 741, que permite realizar sesiones del Concejo fuera de la sede oficial, cuando sea para atender asuntos propios de las localidades.

Sobre este asunto, se recuerda que el numeral 24 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, le permite al Concejo de Bogotá darse su propio reglamento, el cual se encuentra previsto en el Acuerdo 741 de 2019, como ya se indicó.

Allí, los numerales 1, 2 y 4 del artículo 20, determinaron que la Mesa Directiva debe

“1. Ordenar y coordinar por medio de resoluciones las labores del Concejo de Bogotá, D.C.”, “2. Velar por el ordenado y eficaz funcionamiento del Concejo de Bogotá, D.C.” y “4. Ordenar mediante resolución motivada las medidas y acciones que deban tomarse para conservar la tranquilidad del Concejo de Bogotá, D.C., y el normal desempeño de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución, la ley y los acuerdos del Concejo de Bogotá D.C.”.

No puede pasarse por alto que, para la fecha en la cual se presentó el proyecto de acuerdo para discusión al Concejo Distrital, tanto a la Comisión Permanente como a la Plenaria, el país estaba en emergencia sanitaria causada por la pandemia del virus COVID19, por lo que en ejercicio de las facultades mencionadas y con miras a evitar la paralización de la prestación de los servicios de la Corporación, la Mesa Directiva emitió la Resolución Nro. 255 de 18 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se regulan las sesiones no presenciales en el Concejo de Bogotá”, modificada por la Resolución Nro. 265 de 19 de marzo de 2020 y derogada por la Resolución Nro. 286 de 29 de abril de 2020, que reiteró la organización de la Corporación para adelantar sesiones virtuales.

Allí se dispuso que, a partir de la publicación del acto administrativo en la página web del Concejo y hasta que subsistiera la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se adelantarían sesiones no presenciales por videoconferencia, a través de la plataforma dispuesta por la Dirección Administrativa del Concejo, por lo que no es posible asegurar que la expedición del Acuerdo 767 de 2020 tuvo vicios en el procedimiento por no haber sido discutido “en la sede oficial” de la Corporación.

En ese orden, se concluye que el primer problema jurídico planteado en la fijación del litigio no está llamado a prosperar.

**7.2. ¿Los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 y 10 del Acuerdo Nro. 767 de 2020 fueron expedidos por el Concejo Distrital de Bogotá, sin competencia, con desviación de poder e infracción a las normas en que debían fundarse, porque no tuvieron en cuenta el criterio expuesto por la Corte Constitucional en relación con la regulación de las prácticas taurinas en Colombia, y se expidieron en contraposición a lo establecido en los artículos 70, 71, 93, numeral 1 del 150 y literal a) del 152 de la Constitución Política, las Leyes 16 de 1972, 84 de 1989, 916 de 2004 y 1774 de 2016, el Decreto Ley 1421 de 1993 y el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos?**

Para resolver este interrogante, el Despacho analizará el criterio que la Corte Constitucional ha venido construyendo en torno a la regulación de las prácticas taurinas en el país, al revisar la constitucionalidad de distintas normas y resolver en sede de revisión acciones de tutela.

Así, en la sentencia C – 1192 de 2005, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1, 2, 22 y 80 de la Ley 916 de 2004, por medio de la cual se creó el Reglamento Nacional Taurino, en la que analizó la competencia que le asiste al legislador para definir expresiones artísticas basadas en los artículos 70, 71 y 150 de la Constitución.

Allí la Corte precisó que, si bien el Congreso puede definir las expresiones artísticas que considere, dicha facultad no es absoluta y debe obedecer a un principio de

razón suficiente que se encamine a la protección del interés general y la reducción de los riesgos sociales en que se puede incurrir con la práctica de tales expresiones artísticas. Por tal razón, concluyó que el legislador está vedado a categorizar como expresiones artísticas, comportamientos humanos que manifiesten actos de violencia y perversión, como la pornografía.

En relación con la atribución de “expresión artística” a la actividad taurina en Colombia por parte del Congreso, la Corte, a pesar de reconocer que es una actividad reprobada por un sector de la población (defensores de animales), indicó que: “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. (...) 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.”

Bajo este criterio, clasificó a la actividad taurina como una manifestación cultural de la comunidad, que tiene derecho al goce de sus artes y expresiones artísticas sin censura en cuanto a su contenido ideológico, a su forma de expresión y de realización. Esto, salvo cuando se llegue a traducir en el desconocimiento de algún derecho inalienable de las personas o no se ajusten al principio constitucional de razonabilidad.

Luego de este análisis, la Corte concluyó que “(...) si bien en la actualidad la tauromaquia representa una manifestación cultural propia de nuestro patrimonio intangible, en un futuro, si dicha circunstancia cambia, el legislador puede optar por una regulación distinta, inclusive negándole al citado espectáculo su condición de expresión artística y cultural del Estado y de quienes la practican.”.

En concordancia con ello, la Corporación reconoció que el Reglamento Nacional Taurino busca preservar el carácter artístico de la actividad taurina y es “principalmente (v) un conjunto de reglas para salvaguardar la integridad artística de la fiesta, preservar la pureza, sanidad y bravura del toro de lidia y evitar su maltrato.”

Posteriormente, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la Ley 916 de 2004 mediante la sentencia C – 115 de 2006, en la cual analizó la competencia del legislador para regular la actividad taurina a través de la norma demandada. Retomó los argumentos presentados en la sentencia C – 1192 de 2005 para declarar la constitucionalidad de toda la ley, resaltando lo siguiente:

“En efecto, en lo que tiene relación con la censura fundada en el exceso de la facultad de configuración legislativa, concurren razones suficientes que otorgan legitimidad a la regulación de la actividad taurina por parte del Congreso. Como se anotó en apartados anteriores de esta decisión, dicha normatividad encuentra fundamento suficiente, de un lado, en la necesidad de reconocimiento de la expresión cultural que constituye la tauromaquia, y del otro, en el cumplimiento de la obligación estatal de establecer medidas adecuadas y suficientes para la reducción del riesgo social que involucran ciertas actividades ejercidas por particulares, como sucede en el caso de la lidia de toros.”

Ahora bien, la Corte en sentencia C-666 de 2010 decidió la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 7 de la Ley 84 de 1989, por medio del cual se exceptuaron el rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas, tientas y riñas de gallos, de ser entendidas como prácticas de maltrato animal.

En relación con la tauromaquia, en esa oportunidad la Corte reconoció que, a pesar de existir un marco de protección animal, allí se desarrollan actividades que inevitablemente implican el maltrato de los animales, inclusive su muerte, como picar el toro, poner banderillas, clavar el estoque, la puesta de banderillas negras, apuntillar y descabellar, los cuales tienen sustento en el reconocimiento del legislador como una "expresión artística".

En esta sentencia, la Corte enfatizó que el medio ambiente incluye a los animales que hacen parte del concepto de fauna, el cual también ha sido entendido como parte de los recursos naturales (o naturaleza) que es un concepto protegido en la Constitución de 1991, en consonancia con la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana y destinatarios de la visión empática de los seres humanos, por el contexto – o ambiente – en el que desarrolla su existencia.

Ahora bien, teniendo en cuenta que no hay derechos absolutos, la Corte advirtió que existen límites legítimos a la protección del medio ambiente, como en el presente caso, la cultura, la cual debe tener garantizado un amplio espacio de manifestación y desarrollo, que a su vez debe estar en armonía con los demás valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional.

Para armonizar los principios en disputa, la Corte sostuvo en aquella oportunidad que el legislador, en ejercicio de la función de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal, labor a la cual deberían concurrir las autoridades administrativas con competencia normativa en la materia, lo cual permitiría suplir el déficit normativo de protección animal que se identificó.

Dicha concurrencia, en palabras de la Corporación, significó que "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."

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C – 666 de 2010 sostuvo que las manifestaciones culturales no tenían un blindaje que las hiciera inmunes a la regulación por parte del ordenamiento jurídico cuando sea necesario limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que una sociedad desea promover, lo que estaría según la Corte, dentro del "ámbito competencial del órgano legislativo o de las autoridades municipales o distritales".

Pese a lo anterior, la Corte Constitucional en una sentencia de constitucionalidad posterior, la sentencia C – 889 de 2012, volvió sobre este asunto y sostuvo que en

relación con la actividad taurina las autoridades locales no tenían competencia para prohibirla pues es un espectáculo avalado en normas legales y que está sometido a restricciones específicas y estrictas por parte de la Corte, a fin de hacerlo compatible con las prescripciones constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente.

Asimismo, en esta decisión la Corte aclaró que la posibilidad regulatoria de estos asuntos, en cabeza de las autoridades administrativas municipales anunciada en la sentencia C – 666 de 2010 “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.”

En igual sentido, concluyó afirmando que, si bien la jurisprudencia de la Corte ha estado basada en la búsqueda de un equilibrio entre la protección animal y la vigencia de las tradiciones culturales, aun cuando existan razones fuertes para imponer restricciones o prohibir 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.”

Ahora bien, el Despacho considera que es preciso traer a colación la sentencia de tutela T-296 de 2013, donde la Corte tuteló los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la libre expresión artística invocados por la Corporación Taurina de Bogotá, con ocasión de la decisión del Instituto Distrital de Recreación y Deporte de (i) terminar anticipadamente el contrato que permitía a la Corporación Taurina de Bogotá el uso de la Plaza de Toros de Santa María para realizar espectáculos taurinos; y (ii) suspender la venta de abonos para la temporada 2013.

Si bien se trata de una sentencia de tutela, que tiene efectos inter partes, lo cierto es que frente al problema jurídico que se aborda en esta sentencia, las consideraciones y reflexiones realizadas por la Corte Constitucional en aquella oportunidad, son pertinentes y contribuyen a orientar al suscrito operador judicial para resolver la tensión que en este caso subyace entre los derechos de los animales y el mencionado derecho a la libre expresión cultural y artística taurina.

Lo anterior, en la medida que la decisión que adoptó el Concejo Distrital de Bogotá, aun cuando se fundamenta en la necesidad de superar el déficit normativo de protección animal y fortalecer la cultura de los derechos de los animales, evidentemente modificó la estructura y forma en que se desarrolla el espectáculo taurino, pues prohíbe la muerte del toro y cualquier forma de maltrato que se le pueda ocasionar.

Puntualmente, la Corte sostuvo en la sentencia T – 296 de 2013 que, en el caso de la tauromaquia existe conflicto entre los valores de protección animal y de promoción de la cultura, pues a la par que es una expresión cultural reconocida, conlleva necesariamente el maltrato de los animales, que no era atendido. En tal sentido, explicó que la Corte debió hacer una armonización concretada en los condicionamientos de la sentencia C-666 de 2010, permitiendo “(i) la realización

del espectáculo taurino como expresión cultural en lugares donde tuviera reconocido arraigo social; (ii) salvaguardando el deber de protección animal a través de restricciones de tiempo, modo y lugar para su ejecución; (iii) y confiando al Legislador, “en el futuro”, ponderaciones adicionales dirigidas a la morigeración o eliminación de conductas especialmente crueles hacia los animales.”

Siguiendo esta línea argumentativa, la Corte Constitucional sostuvo en esta misma sentencia que ni el marco legal para la realización de la tauromaquia, ni el reglamento nacional taurino (Ley 916 de 2004), ni los condicionamientos introducidos por la propia Corte en la sentencia C-666 de 2010, permiten que la administración imponga “la alteración de la estructura del espectáculo taurino para eliminar la muerte del toro”, como tampoco para impedir que se realicen espectáculos taurinos que cumplan con los requisitos previstos en el ordenamiento legal.

Añade la Corte que, tomar decisiones administrativas en tal sentido equivale a “sustraer la competencia del Legislador en la definición de las condiciones para la realización de la expresión artística y cultural taurina, y por ende implica la vulneración del derecho al debido proceso por defecto orgánico.” De igual manera, en esta sentencia al revisar la definición de “lidia” que trae la Ley 916 de 2004, y que es entendida como “el conjunto de suertes que de forma ordenada dan sentido a la corrida, dando cuenta de una secuencia de actos que han de conducir a la “muerte” del toro en la postrera etapa de la faena, tercio que la tradición taurina denomina ‘suerte suprema’; la Corte se pronuncia precisamente sobre este momento del espectáculo taurino en el que se produce la muerte del toro y que es conocido como el “tercio de muerte”, para señalar que es la parte “culminante y significante del espectáculo taurino”, de acuerdo con la definición adoptada por el Legislador, con base en la práctica tradicional y generalizada de las corridas de toros.

Con base en lo anterior, explicó que en la sentencia C – 666 de 2010, no se autorizó a las autoridades administrativas nacionales o territoriales a disponer de manera autónoma la exclusión del tercio mencionado, ni tampoco a supeditar la realización de espectáculos taurinos a la inexistencia del mismo, pues “(...) cualquier cambio en la armonización operada por la Corte entre el deber de protección animal y la cultura que suponga la modificación de la legislación taurina vigente, presupone la intervención del Legislador, cuestión aún no registrada en el panorama normativo colombiano.” (Negrillas fuera de texto)

Conforme a lo expuesto, la Corte concluye que es necesario realizar un proceso de armonización dado que en el caso de la tauromaquia es notorio el conflicto que se produce entre los valores constitucionales de protección animal y de promoción de la cultura, lo que significa que se debe permitir la realización del espectáculo taurino en los términos que prevé el legislador, dada su connotación de expresión cultural. Esto, sin perjuicio de que en el futuro y conforme al principio constitucional de reserva legal, este tipo de espectáculos taurinos y las condiciones para su realización puedan ser modificadas por el Congreso de la República.

Igualmente, la Corte también profirió la sentencia de unificación SU-056 de 2018, relacionada con una tutela contra la providencia judicial emitida por el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca – Sección primera, Subsección A, que declaró ajustada a la Constitución la consulta popular que convocó el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. para que la ciudadanía decidiera si estaba de acuerdo con que se realicen corridas de toros y novilladas en la ciudad.

En la precitada sentencia de unificación, la Corte determinó que el Tribunal había desconocido el precedente constitucional y había vulnerado el debido proceso de la parte actora, al permitir que el Alcalde convocara a una consulta popular sobre la prohibición de las corridas de toros en la ciudad de Bogotá D.C., sin tener competencia para ello. Según la Corte, al avalar la consulta se desconoció el valor vinculante del precedente, y con ello la seguridad jurídica y la predictibilidad que deben tener las decisiones judiciales.

Adicionalmente, la Corte en esta decisión de unificación recordó que en la sentencia de constitucionalidad C-889 de 2012 se había establecido una ratio decidendi según la cual el legislador es el único que puede prohibir las corridas de toros en Colombia y que las autoridades locales cuentan solo con una función de policía. Añadió que dicha regla, si bien no fue utilizada por las sentencias C-666 de 2010 y T-296 de 2013 para resolver el problema jurídico, sí fue señalada de manera expresa en su parte motiva.

Así las cosas, es claro para este Despacho que, según la jurisprudencia vigente de la Corte Constitucional y la interpretación que de la misma ha realizado ese Alto Tribunal en sede de revisión de tutela: (i) el Congreso, en ejercicio de sus competencias, decidió reconocer las prácticas taurinas como una expresión cultural y además estableció una legislación taurina contenida en la Ley 916 de 2004 que determina detalladamente la forma como se prepara, organiza y desarrolla el espectáculo taurino, decisión que vincula a las entidades territoriales, sin perjuicio de que a futuro el propio Congreso pueda determinar una regulación distinta en la que incluso le pueda quitar la condición de expresión artística y cultural al espectáculo taurino; (ii) las autoridades territoriales están circunscritas en su actuar a los lineamientos fijados por el poder de policía sin que puedan imponer sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas por el ordenamiento legal vigente; y (iii) en el ejercicio de ponderación de intereses públicos que le corresponde a la Corte, esta decidió validar la limitación de la protección animal a los actos realizados en desarrollo de las actividades culturales propios de la práctica taurina.

Conforme a lo expuesto, el Despacho considera que el Concejo de Bogotá, en términos generales, tiene competencia para la expedición del Acuerdo 767 de 2020, pues está en consonancia con el ejercicio de la función prevista en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución de 1991, según el cual debe “Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”; la cual se replica en el numeral 7 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, que le asigna al Concejo de Bogotá la función de “Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.”. Dicho sea de paso, la expedición de esta regulación se encuadra en el ejercicio del principio de de rigor subsidiario.

No obstante, esta facultad del Concejo Distrital debe respetar los límites del poder de policía que están en cabeza del Congreso de la República y que, según el criterio de la Corte Constitucional, no le permite la limitación del espectáculo taurino a las autoridades administrativas locales.

Conforme a lo expuesto, este Despacho concluye que las regulaciones establecidas en los artículos 3 y 6 del Acuerdo demandado, extralimitan las competencias regulatorias que, tanto el legislador como la jurisprudencia constitucional, han otorgado al Concejo de Bogotá, pues allí se determina que la realización de las prácticas taurinas permitidas “exigirá la eliminación de todos los instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemen o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte.” (artículo 3); y que las actividades taurinas solo podrán realizarse “en las fechas que fije la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, que en todo caso no podrán ser más de tres domingos.” (artículo 6).

Si bien el Concejo argumenta que busca la desincentivación de la práctica taurina en la ciudad de Bogotá, lo cierto es que las dos disposiciones mencionadas, modificaron la estructura y forma en que se desarrolla el espectáculo taurino, pues prohíben la muerte del toro y el uso de elementos que puedan producir cualquier forma de maltrato al toro. Con ello, el Concejo sobrepasó los límites de sus competencias, deformando el espectáculo taurino en los términos en que fue reconocido y regulado por la Ley 916 de 2004, y en la manera como esta práctica cultural ha sido protegida por la Corte Constitucional.

Por otra parte, frente a la limitación prevista en el artículo 6 del Acuerdo demandado, cuyo objeto es desincentivar las corridas, se desconoce directamente la regla jurisprudencial establecida por la Corte en la sentencia C- 666 de 2010, reiterada en las sentencias C -889 de 2012 y SU – 056 de 2018, según la cual: “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.”.

Si bien podría concluirse que la limitación de las fechas obedece a una medida de desincentivación de la práctica taurina, lo cierto es que esta no puede ser impuesta por el Concejo, debido a que no respeta la tradición aceptada por la jurisprudencia de la Corte, según la cual es posible que las corridas se adelanten en las fechas, periodicidad y localización identificables, circunstancia que únicamente se determina con la forma como se han desarrollado históricamente las corridas de toros en Bogotá, y que este Despacho considera, que serán verificadas por la autoridad distrital en el momento en que se pacten las condiciones para el préstamo de la plaza de toros permanente de la ciudad.

Así las cosas, se concluye que el artículo 6 del Acuerdo demandado excedió las funciones que podía ejercer el Concejo Distrital en atención al principio del rigor subsidiario, que se recuerda, está limitado en todo caso al marco legal que dicte el órgano competente que es el Congreso de la República.

En esta misma línea argumentativa, se advierte que el artículo 2 del Acuerdo acusado también limita el ejercicio de las actividades taurinas en la ciudad. Si bien allí se permite la práctica de corridas de toros y novilladas, se reitera que, la exclusión de las demás actividades permitidas por el legislador, puntualmente las previstas en el artículo 13 de la Ley 916 de 2004, es una manera de censurar y prohibir las distintas formas en que se expresa el espectáculo taurino, decisión que solo puede venir de una disposición expedida por el Congreso de la República, que en todo caso, debe respetar los criterios establecidos en la jurisprudencia de la Corte, de tradición y excepcionalidad.

De la cultura ciudadana, publicidad de los eventos taurinos y costos de operación contenidos en los artículos 4, 5 y 9 del acuerdo demandado. En relación con los artículos 4, 5 y 9 del Acuerdo 767 de 2020, el Despacho considera que los mismos sí se encuentran dentro del marco legal que le permite a las autoridades territoriales, regular aspectos tendientes a la protección del medio ambiente, sin que se trasgreda el ejercicio de "manifestaciones culturales" como las relacionadas con la tauromaquia.

Se observa que el artículo 4 pretende que la administración distrital promueva la cultura ciudadana a través de ejercicios de autorregulación y acciones colectivas para rechazar, de manera no violenta, las prácticas taurinas, lo cual es coherente con el criterio expuesto en la jurisprudencia de la Corte, relacionado con la protección animal y el ejercicio de la función de policía que atañe a las autoridades distritales.

Esto, por cuanto el planteamiento de dichas acciones promovidas por la administración distrital no conlleva en sí mismo la prohibición de la actividad, sino que tiene un enfoque educativo que busca que más gente entienda la importancia de la protección al medio ambiente y, de contera, el respeto de los animales como seres sintientes, circunstancia que también fue reconocida por el legislador en la Ley 1774 de 2016.

Así mismo, el Despacho considera que el artículo 5 del Acuerdo busca que las personas interesadas en la realización o participación de estas actividades, lo hagan bajo la conciencia de entender integralmente, las implicaciones que tienen dichas prácticas respecto de los toros de lidia, contribuyendo a que más personas (taurinas y no taurinas), generen conciencia colectiva respecto de la necesidad de protección del medio ambiente y puedan así, tomar decisiones informadas sobre su asistencia a dichos entornos.

Contrario a lo planteado por los demandantes, no se encuentran las razones por las que podría concluirse que destinar un porcentaje de la publicidad a la información veraz del maltrato animal que implican las actividades taurinas, pueda generar una prohibición para la realización de las mismas, pues como ya se indicó en este apartado, solamente se evidencia la toma de acciones positivas en pro de generar la cultura de respeto necesario frente al medio ambiente, dentro del que los animales (de todo tipo), se encuentran incluidos. Finalmente, el artículo 9 del acuerdo demandado prevé que todos los gastos de operación de los eventos taurinos serán asumidos por el organizador, lo cual guarda estricta coherencia con el principio de prohibición de incentivo, explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-889 de 2012, así:

“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.”

Adicional a ello, es claro que la realización de actividades taurinas es de orden privado, por lo que mal haría el Concejo de Bogotá en destinar recursos públicos para la práctica de un evento que conlleva un lucro para particulares.

De lo anterior, no es necesario hacer mayor análisis para concluir que la disposición demandada respeta los presupuestos normativos y jurisprudenciales que giran en torno al problemático asunto de la práctica de actividades taurinas, pues el Concejo no está trasgrediendo la posibilidad de que las mismas puedan llevarse a cabo en el Distrito, en las condiciones que habitualmente se desarrollan, y únicamente está determinando una regla de disponibilidad presupuestal atinente a la imposibilidad de contribuir a la realización de un evento que está en proceso de desincentivación.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los artículos 2, 3 y 6 del Acuerdo 767 de 2020 y se dejarán incólumes los artículos 1, 4, 5, 9 y 10.

Finalmente, debe recordarse que la decisión judicial que se adopta en este caso no incluye los artículos 7 y 8 del Acuerdo Nro. 767 de 2020, teniendo en cuenta que fueron excluidos por este Despacho mediante el auto admisorio de la demanda, y su conocimiento fue remitido a los Juzgados Administrativos de la Sección Cuarta de este Circuito, al tratarse de un asunto relacionado con tributos.

## 8. COSTAS

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, como en este asunto. Por tal razón, no se llevará a cabo ninguna condena en relación con las costas del proceso.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

### FALLA

**PRIMERO:** RECHAZAR la reforma de la demanda y el recurso de reposición presentado en contra del auto de 28 de abril de 2022, planteados por Daniel Londoño, Jerónimo Antía y Juan Pantoja, conforme a lo expuesto.

**SEGUNDO:** DECLARAR la nulidad de los artículos 2, 3 y 6 del Acuerdo 767 de 2020, por las razones expuestas en esta sentencia.

**TERCERO:** NEGAR la nulidad de los artículos 1, 4, 5, 9 y 10 del Acuerdo 767 de 2023, relacionados con la cultura ciudadana, publicidad de los eventos taurinos y

costos de operación, conforme a lo expuesto en esta providencia.

**CUARTO:** ABSTENERSE de condenar en costas, conforme a lo dispuesto en esta providencia.

**QUINTO:** Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

**PARÁGRAFO:** Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, ÚNICAMENTE al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), para su registro en el sistema informático correspondiente, sin que sea necesaria la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**

**Juez**

**Firmado Por:  
Lalo Enrique Olarte Rincon  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
004  
Bogotá, D.C. – Bogotá D.C.,**

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

Código de verificación:

**ae1a75060c72965ca94cd7060cae5689908ea7c1169770231b5a21ad86eb3a9e**

Documento generado en 01/12/2023 08:07:47 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**