

<p>REPÚBLICA DE COLOMBIA</p>  <p>CORTE CONSTITUCIONAL</p>	<p>COMUNICADO No. 04</p> <p>Febrero 4 de 2015</p>
--	---

LA SALA PLENA DENEGÓ LAS SOLICITUDES DE NULIDAD ELEVADAS EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA T-296 DE 2013 PRESENTADAS POR LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

II. EXPEDIENTE T-3.758.508 - AUTO A-025/15
M. P. Mauricio González Cuervo

1. Decisión

NEGAR las solicitudes de nulidad de la sentencia T-296 de 2013, proferida por la Sala Segunda de Revisión.

2. Fundamentos de esta decisión

La sentencia T-296 de 2013 cuya nulidad se solicitó: (i) Tuteló el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la Corporación Taurina de Bogotá, pues la autoridad distrital, al impedir la realización de espectáculos taurinos en Bogotá en la forma legalmente establecida, mediante la terminación unilateral del contrato de utilización de la Plaza de Toros de Santa María por haberse acogido la prohibición administrativa de la muerte del animal, se apoyó en una competencia que no le fue atribuida legal o jurisprudencialmente para la definición de las condiciones de realización de la expresión cultural taurina, vulnerando con ello el debido proceso por defecto orgánico. (ii) Tuteló, igualmente, el derecho a la libre expresión artística y cultural, por cuanto las decisiones administrativas significaron la restricción indebida del derecho a la libertad de expresión artística y cultural al intervenir, con desconocimiento del principio de reserva legislativa, en el contenido mismo de una manifestación calificada legalmente como artística; y al impedir la realización de la dimensión colectiva del derecho de expresión mediante su difusión al público, a través su presentación en la Plaza de Toros como el escenario legal de este espectáculo. (iii) Declaró la existencia de un daño consumado en relación con la realización de la temporada taurina del año 2013 y profirió órdenes para hacer efectiva la protección constitucional decidida. (iv) Recordó que la Ley 84 de 1989, artículos 7º y 6º, exceptuó de la prohibición general del maltrato animal los espectáculos taurinos -corrida de toros, rejoneo, novilladas, tientas, becerradas-; y, correlativamente, decretó la permisión de determinados actos propios de la tauromaquia -herida, lesión, muerte del toro y el correspondiente espectáculo-. (iv) Destacó que la Corte, en sentencia C-666 de

2010, declaró la exequibilidad condicionada de tales excepciones, en un proceso de armonización entre el deber constitucional de protección de los animales y el deber también constitucional de promoción del pluralismo y la diversidad cultural.

La Sala Plena se pronunció así en relación con los distintos motivos de nulidad aducidos:

2.1. Examen del cargo de nulidad por desconocimiento de la cosa juzgada del condicionamiento 1º de la sentencia C-666 de 2010:

a) El condicionamiento aludido, que acompañó la decisión de exequibilidad del artículo 7 de la Ley 84 de 1989

, que exceptuó de la prohibición general de maltrato animal el espectáculo taurino, consiste en que "se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna"¹, como una forma particular y adicional de protección especial de los animales involucrados en tales espectáculos. Según los solicitantes, la sentencia T-296 de 2013 desconoció que el condicionamiento habría sido dirigida no solo al Legislador, sino a todo operador jurídico que deba aplicar la ley 84/89, incluidas las autoridades administrativas territoriales, decisión que los facultaría para adoptar medidas inmediatas contra el maltrato de los animales en el espectáculo y que entraña una orden de actuación en tal sentido.

b) De la sentencia C-666 de 2010, y específicamente de su primer condicionamiento a la decisión de exequibilidad allí dispuesta, no se deriva orden, autorización o facultad dirigida a las autoridades administrativas, nacionales o territoriales -asambleas departamentales, gobernadores, concejos distritales y municipales, alcaldes-, para expedir regulaciones o dictar tales actos de morigeración, eliminación o 'protección especial', que impliquen modificación de normas legales, restricción de derechos constitucionales o limitaciones a la libertad de expresión artística y cultural, en el marco del espectáculo taurino legalmente regulado, en ausencia de determinación legislativa que se los permita. Corresponderá al Legislador, 'en el futuro', la adopción de tales medidas y regulaciones en un nuevo 'proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna'.

Tampoco cabe deducir de la sentencia C-666/10 y su condicionamiento 1º, autorización alguna a las autoridades administrativas nacionales o a las autoridades del nivel territorial, para imponer condiciones o barreras a la realización de tal espectáculo en la forma legalmente autorizada, ya estén relacionados con la estructura del mismo determinado en la ley, con el contenido de la expresión taurina calificada por el Legislador como artística, con la difusión de dicha expresión en los escenarios legalmente previstos para este tipo de espectáculos -la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá- en las épocas tradicionales de su realización, o en general, con la imposición de otros requisitos distintos de los legalmente establecidos para la autorización y celebración de tales espectáculos. Comprender el condicionamiento en el sentido sugerido por los solicitantes, llevaría al

desconocimiento de los artículos 6 y 84 Superiores y tergiversaría la posición jurisprudencial en torno al papel del Legislador en la regulación de este tipo de actividades, que implica: (i) el ejercicio privativo en cabeza suya del poder de policía; (ii) su necesaria intervención para la imposición de limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales; (iii) la obediencia al principio de estricta legalidad en la actuación de la administración; adicionalmente (iv) es claro que en la ciudad de Bogotá existe el elemento de arraigo cultural de la actividad taurina, y por lo tanto, en la Capital, la actividad taurina está permitida.

c) Las autoridades públicas concurren, en el ámbito de sus competencias, a la armonización del deber constitucional de protección animal con el deber también constitucional de protección de la diversidad y pluralismo cultural y de la libre expresión artística. Corresponderá a las autoridades administrativas, en ejercicio de las funciones de policía que les son propias, expedir normas o actos dirigidos a garantizar las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad de tales espectáculos culturales y artísticos, así como del cumplimiento de las demás prescripciones señaladas en los condicionamientos 2º, 3º, 4º y 5º de la sentencia C-666 de 2010. Las posibles tensiones entre las autoridades territoriales y el legislativo fueron abordadas por la Corte en las sentencias C-1192/05, C-666/10 y C-889/12, concluyendo que: (i) la calificación legal de la actividad taurina como arte es facultad del Legislador; (ii) el carácter nacional de la regulación taurina se halla determinada en la Ley, debiendo entenderse que alude a su aplicación uniforme en los lugares donde está permitida la actividad taurina; (iii) el impedimento o la prohibición del espectáculo taurino en los términos de la Ley 916 de 2005, excede la competencia de las autoridades territoriales colegiadas o ejecutivas, a quienes corresponde el ejercicio de la función de policía con sujeción estricta a la ley; (iv) la destinación legal de los escenarios taurinos es constitucionalmente admisible, como es el caso de la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá. Las anteriores conclusiones son expresión del principio constitucional de reserva de ley, y en consecuencia, tales tópicos no son asunto de competencia ni de la autoridad administrativa nacional ni de las autoridades del nivel territorial -asambleas y concejos distritales o municipales, gobernadores y alcaldes- sino materias propias del Legislador.

d) La decisión plasmada por la Sala Segunda de Revisión de esta Corporación no se opone a lo resuelto en el condicionamiento 1º de la sentencia C-666/10. Por el contrario, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que la sentencia T-296/13 aplicó debidamente las reglas allí fijadas y falló el caso concreto de la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá con arreglo a la cosa juzgada constitucional decidida en la sentencia C-666 de 2010 y reiterada en el fallo C-889/12. Por lo mismo, el alegato de los solicitantes por desconocimiento de la cosa juzgada constitucional contenida en el condicionamiento 1º de la parte resolutoria de la sentencia C-666/10, carece de entidad para provocar la anulación de la providencia atacada.

2.2. Examen del cargo de nulidad por desconocimiento de la cosa juzgada del condicionamiento 3º de la sentencia C-666 de 2010: (i) Para los solicitantes la sentencia T-296 de 2013 no atendió el concepto de arraigo cultural de la sentencia C-666 de 2010, que en su opinión había seguido el modelo francés sobre el particular, que propende por

la descentralización e incluso la “transferencia de poderes al municipio para que determinen autónomamente la continuidad o no de sus tradiciones locales con toros”². (ii) La objeción planteada por los solicitantes en torno al concepto de arraigo cultural retomado de la sentencia C-666 de 2010 por la sentencia T-296 de 2013, no constituye un verdadero cargo de nulidad por cuanto no se argumenta por qué dicha discrepancia podría constituir una violación ostensible, probada, significativa y trascendental del debido proceso. (iii) La Corte estableció además que el concepto de arraigo de la sentencia C-666 de 2010, no puede ser interpretado como uno en el que se pretenda hipotéticamente imponer la cultura de unas mayorías, sea nacionales o locales, por sobre las preferencias culturales de unas minorías. (iv) El artículo 70 Constitucional otorga igual dignidad a todas las manifestaciones culturales y se reconoce en su diversidad el sustento de la nacionalidad, de modo que la sociedad por la cual propende la Constitución de 1991 es una verdaderamente libre, incluyente y pluralista, donde los derechos valgan incluso para quienes no representan la visión dominante en la sociedad. Por lo anterior, no prospera el cargo de nulidad.

2.3. Examen del cargo de nulidad por desconocimiento de la cosa juzgada del condicionamiento 5º de la sentencia C-666/10: (i) Los solicitantes señalaron que la sentencia T-296 de 2013 desconoció el condicionamiento reinterpretando y modificando su alcance, al permitir la destinación de dineros públicos para los escenarios en los que se realiza la actividad taurina y la utilización de bienes públicos a su promoción y realización. (ii) En este condicionamiento, la Corte supeditó la validez de los espectáculos taurinos a que “las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades”. (iii) La Corte concluyó que del fallo C-666 de 2010 no se deriva una prohibición absoluta de intervención de las autoridades territoriales locales de las Plazas de Toros, así como tampoco existe una prohibición absoluta de destinación de dineros públicos para permitir la utilización de escenarios para la práctica de la tauromaquia.

2.4. Examen del cargo de nulidad por desconocimiento de la cosa juzgada derivada de las sentencias C-283 de 2014, C-367 de 2006 y C-889 de 2012: (i) Frente a la sentencia C-283/14, no resulta posible plantear un argumento de nulidad a partir de lo establecido en una sentencia posterior a la T-296 de 2013; en gracia de discusión, cabría destacar que la interpretación que de la sentencia C-666 de 2010 hizo la sentencia C-283 de 2014, coincide plenamente con la decisión cuya invalidación se solicita, pues en ella se expresó: (a) compete al Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, permitir o prohibir expresiones culturales que entrañan maltrato a los animales; (b) tal determinación sería fruto de una ponderación que arroje, en concreto, si ha de primar la regla general de protección animal o la excepción de protección cultural; (c) corresponde al Congreso de la República decidir, a futuro, sobre la permanencia de estos espectáculos con animales. (ii) Frente a la alegada vulneración de la cosa juzgada de la sentencia C-367 de 2006, baste decir que los solicitantes tan solo hicieron mención a la eventual ocurrencia de tal situación, pero no desarrollaron -en absoluto-, una argumentación jurídica que sustentara su dicho; en todo caso, la cosa juzgada derivada de la sentencia C-367 de 2006 en nada se opone a lo decidido por la Sala Segunda de Revisión: la parte resolutive de la misma se refiere a circunstancias como (a) la viabilidad de la regulación de los

espectáculos taurinos, (b) la definición del espectáculo como “expresión artística del ser humano”, (c) la participación de los menores como asistentes al espectáculo, (d) la participación de los menores en la conformación de cuadrillas, (e) la presidencia de los espectáculos por el alcalde de la localidad y (f) el fomento de la ganadería de lidia como producto de alto interés nacional. Como fácilmente puede apreciarse, ninguno de estos temas fue decidido en la sentencia T-296 de 2013. (iii) Frente a la C-889 de 2012, los solicitantes manifestaron que ésta habría sido desconocida frente a dos temas: participación de la administración distrital en la actividad taurina, y la ponderación de otros valores constitucionales frente al deber de protección animal; a pesar de que no se realizó una labor argumental mínima que permitiera dilucidar la razón del alegato de nulidad y la vulneración del debido proceso que lo justificara, la Corte concluye que no solo no contravino tal sentencia, sino que incluso sus subreglas fueron fundamento de la T-296 de 2010: (a) los límites competenciales frente al actuar de la autoridad territorial, (b) el ejercicio de la función de policía atada al principio de estricta legalidad, (c) el ejercicio privativo en cabeza del Congreso de la República del poder de policía por entrañar la restricción de derechos fundamentales, y (d) la ausencia de facultades de las autoridades administrativas municipales, para decidir por sí mismas la prohibición de la actividad taurina.

2.5. Examen del cargo de nulidad por desconocimiento de precedentes jurisprudenciales respecto de la expresión artística y la difusión artística: (i) Se señala por los solicitantes que la sentencia T-296 de 2013 desconoció el alcance del derecho a la libre expresión definido en su jurisprudencia -sentencia T-104 de 1996-, de donde se desprende que la libre expresión artística tiene una naturaleza diferente a la difusión artística, pudiendo ésta ser objeto de limitaciones, por ejemplo administrativas. (ii) La Corte concluye que la solicitud de nulidad no demuestra en qué sentido la ratio decidendi de la sentencia T-104 de 1996 fue desconocida por la decisión cuya invalidación se pretende, ni como una sentencia de tutela de sala de revisión -distintas de las de unificación en sala plena- constituye precedente vinculante para otra sala de revisión. (iii) Admitiendo que fuera posible emprender el examen de la nulidad alegada, debe precisarse que la T-104/96 examinó un problema consistente en, si prohibir una exposición de pintura y fotografía en la sede de dicho instituto por contener imágenes que juzgaba obscenas y contrarias a la moral pública, desconocía los derechos a la libertad de expresión y a la libre expresión artística, caso que si bien supone la relevancia de derechos analizados en la sentencia T-296 de 2013, tiene características especiales relacionadas, por ejemplo, con el contenido de la obra artística o cultural; en todo caso, aún si se hubiere tratado de supuestos análogos, la sentencia T-296 de 2013 no afirma, como lo sugiere la solicitud de nulidad, que la libertad de expresión artística carezca de límites y, por el contrario, reconoce expresamente que ella los admite y, por eso, constituyen materia de reserva legal.

2.6. Examen del cargo de nulidad por desconocimiento de precedentes jurisprudenciales respecto de la legitimación del accionante: (i) El planteamiento se limita a referir la existencia de “abundante jurisprudencia” en relación con la legitimación en la causa por activa para reclamar la protección de la libertad de expresión sin indicar las sentencias que se encuentran en esa dirección, ni la coincidencia de los problemas jurídicos resueltos anteriormente con los examinados en la sentencia T-296 de 2013, como tampoco el

alcance de la ratio decidendi que pretende invocar ni su relevancia para resolver el problema jurídico de la sentencia cuya nulidad se solicita. (iii) Con todo, cabe advertir que la sentencia T-296 de 2013 explicó con suficiencia la legitimación en la causa por activa, indicando (a) que la sentencia SU-182 de 1998 reconoció que la titularidad de algunos derechos fundamentales, entre ellos el debido proceso, puede radicarse en las personas jurídicas; (b) que la jurisprudencia constitucional ha sostenido la titularidad universal de la libertad de expresión, tanto periodística como artística; (c) que se halla legitimada para solicitar la protección constitucional del derecho a la libertad de expresión artística, en tanto que resulta esencial para la realización efectiva de este derecho en el ámbito taurino la organización, promoción y divulgación del tal tipo de espectáculos al público; así la sentencia T-296 de 2013 fundamenta de manera suficiente la legitimación en la causa, apoyada en la jurisprudencia constitucional.

2.7. Examen del cargo de nulidad por desconocimiento de precedentes jurisprudenciales acerca del daño consumado: (i) Los nulitantes advierten que no es posible, a la luz de la jurisprudencia constitucional, declarar la existencia de un daño consumado al derecho fundamental como consecuencia de la no realización de la actividad taurina durante el año 2013, al haber tenido como causa la sentencia adoptada el 12 de julio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (ii) Podría la Corte entender que el desacuerdo del solicitante consiste en que no resulta procedente declarar la existencia de un daño consumado, cuando la imposibilidad de adoptar determinadas medidas para la protección de derechos fundamentales tiene su fuente no solo en los comportamientos de la entidad accionada sino también en actuaciones de otras autoridades judiciales, específicamente, la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 12 de julio de 2012, en el curso de una acción popular, que ordenó dejar sin efectos el contrato de utilización de la Plaza de Toros. (iii) La determinación de las autoridades distritales, explícita en dos decisiones administrativas de impedir el uso de la Plaza de Toros realización de actividades taurinas en condiciones diferentes a las exigidas por la autoridad administrativa, condujo a la imposibilidad de desarrollar el espectáculo taurino durante el año 2013, sin que tal responsabilidad se atenúe invocando lo que posteriormente dispuso el Tribunal Administrativo.

2.8. Examen del cargo de nulidad por falta de congruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia T-296 de 2013: (i) Razones de la incongruencia alegada: en primer lugar, se señala que la acción de tutela fue interpuesta como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y la sentencia T-296 de 2013 termina concediendo el amparo como mecanismo definitivo, sin que la Corte llevara a efecto ningún análisis relativo a la subsidiariedad de la acción de tutela a la luz de lo dispuesto en su jurisprudencia; en segundo lugar, desconoció que la acción de tutela tiene como propósito pronunciarse sobre derechos fundamentales subjetivos, y en este caso, se ocupó la Corte de derechos generales que no eran objeto de discusión en el caso planteado. (ii) Los dos planteamientos relativos a la violación del debido proceso como consecuencia de la prohibición de incongruencia no han de prosperar: en

4. Salvamentos de voto y aclaración de voto

La Magistrada **María Victoria Calle Correa** y los Magistrados **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva** anunciaron salvamento de voto en relación con esta decisión, con base en los siguientes argumentos.

1. En concepto de la Magistrada y los Magistrados disidentes, la sentencia T-296 de 2013 desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la decisión C-666 de 2010, en la que no solo se consideró que las autoridades territoriales tienen la facultad de adoptar medidas para morigerar inicialmente, y eliminar al cabo de un tiempo razonable el maltrato animal, sino que incluso están obligadas a hacerlo.

La sentencia T-296 de 2013, adoptada por la Sala Segunda de Revisión, modifica entonces la ponderación que había efectuado la Sala Plena en una decisión de constitucionalidad, al momento de sopesar el mandato de protección a los animales y la consecuente prohibición de maltrato, de una parte, con la cláusula general de libertad de quienes encuentran diversión en actividades que involucran violencia hacia los animales, de otra. Olvidó la Sala Segunda de Revisión que la enorme importancia que concedió el Pleno de la Corte a la protección de los animales en la sentencia C-666 de 2010, como se desprende del principio de constitución ecológica, el cual atraviesa toda la normativa superior.

La importancia de enmarcar la ponderación de estos derechos dentro de la constitución ecológica no se limita, sin embargo, al hecho reconocido de que nuestra Constitución profesa un profundo respeto por el entorno, el ambiente, la flora y la fauna. Ese contexto es indispensable para evaluar el papel de los distintos órdenes territoriales en la protección de los animales y la erradicación de las actividades en que son maltratados. En efecto, la Ley 99 de 1993 establece como principios básicos en materia ambiental el rigor subsidiario, según el cual, las autoridades territoriales pueden ir más lejos que el Legislador al adoptar medidas que favorezcan la protección del ambiente.

2. Por otra parte, en concepto de los cuatro Magistrados que se apartaron de la decisión mayoritaria, la manera en que la sentencia T-296 de 2013 adscribe las corridas de toros a diversos derechos fundamentales es problemática e incompatible con la jurisprudencia sentada por la Sala Plena en la sentencia C-666 de 2010.

En la sentencia C-666 de 2010 la Corte señaló que las autoridades de todos los niveles territoriales tienen la obligación de adoptar medidas para morigerar el maltrato animal y propender por su eliminación, en tanto que el Congreso de la República tiene la facultad más amplia de prohibirlas de manera inmediata y absoluta.

La sentencia T-296 de 2013 incurre entonces en un error conceptual al insistir en que las corridas de toros (su celebración o la asistencia a las mismas) reflejan el ejercicio de un derecho fundamental, pues una nota definitoria de los derechos fundamentales es que no pueden prohibirse de forma definitiva y absoluta por el Congreso de la República.

Por supuesto, es posible adscribir cualquier conducta humana, prima facie, a la cláusula general de libertad (incluso conductas abiertamente incompatibles con los derechos humanos); pero una vez se han definido restricciones legítimas por los órganos competentes (principalmente el Congreso de la República y el Tribunal Constitucional) no puede sostenerse que aquellas conductas prohibidas constituyen aún derechos fundamentales.

Antes de que la sentencia C-666 de 2010 destacara la jerarquía constitucional de la prohibición de maltrato animal, ordenara la limitación progresiva del sufrimiento a todas las autoridades, y explicara que el Congreso de la República puede prohibirlas de forma inmediata y definitiva no puede afirmarse que se trata de un derecho fundamental, ni puede usarse esa proposición para negar a los mandatarios y corporaciones territoriales la obligación de morigerar la violencia contra los animales. Este punto toca directamente la ratio decidendi de la sentencia C-666 de 2010 y permite comprender cómo la sentencia T-296 de 2013 sí desconoció el precedente de la Sala Plena. Mientras la Sala Plena consideró las corridas (y otras actividades similares) como una actividad permitida, pero constitucionalmente problemática y por lo tanto susceptible de ser restringida por todas las autoridades y prohibida de forma absoluta y definitiva por el Congreso, en la sentencia T-296 de 2013 se concibe como un derecho fundamental, intangible para los órganos administrativos (en este caso, por un Alcalde distrital).

3. Según los magistrados Calle Correa, Mendoza Martelo, Palacio Palacio y Vargas Silva, la sentencia T-296 de 2013 afirma abiertamente que las autoridades territoriales de los órdenes local y departamental no pueden hacer nada para erradicar el maltrato animal, tal como se presenta hoy en día en las corridas de toros. Nunca antes la Corte había aventurado un enunciado como este. Por supuesto, debería tomarse como un obiter dicta (dicho al pasar) pues no es imprescindible para sostener la decisión adoptada. Sin embargo, cuando un Tribunal constitucional prohíbe a las autoridades disminuir el dolor de seres sintientes, se produce una seria violación al artículo 2º de la Constitución Política.

4. Para terminar, la Sala Segunda de Revisión sustentó en parte su decisión en la defensa de expresiones artísticas minoritarias. Esta afirmación debería llevar a una seria reflexión acerca de cada uno de sus términos. Con respecto a si la expresión artística incluye no solo una representación de la violencia y la muerte, sino también la materialización de ambas.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente