



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 84 DE 2015 SENADO.

Por la cual se deroga el artículo 7° de la Ley 084 de 1989.

Bogotá, D. C., octubre de 2015

Doctor:

Manuel Enríquez Rosero

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia al **Proyecto de ley número 84 de 2015 Senado**, por la cual se deroga el artículo 7° de la Ley 084 de 1989.

Respetado doctor:

En cumplimiento de la designación efectuada mediante el Acta MD-06 proferida por la Mesa Directiva de la Comisión Primera para ser ponente del proyecto de Ley de la referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables congresistas el siguiente informe de ponencia.

I. SÍNTESIS

El proyecto de ley que se somete a consideración del Honorable Senado de la República, tiene como finalidad prohibir los espectáculos con animales en actividades de rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas, tientas y riñas de gallos, mediante la derogatoria del artículo 7° del Estatuto de Protección Animal -Ley 084 de 1989-.

Dice adicionalmente el proyecto, que busca castigar penalmente a quienes organicen este tipo de eventos, no obstante no se propone la creación de un tipo penal en ese sentido.

II. CONSIDERACIONES

1. Con la Ley 084 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?* se pretendió proteger los animales en todo el territorio nacional del sufrimiento y el dolor causado por el hombre directa o indirectamente.

En el artículo 6° de esa ley se enlistaron las conductas consideradas como dañinas o crueles con los animales que serían objeto de sanción, no obstante a continuación, en el artículo 7°, se plasmaron las excepciones a esa regla, señalando lo siguiente:

¿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.¿.

Así las cosas, los ¿hechos dañinos¿ o ¿actos de crueldad¿ que quedaron exceptuados de sanción frente a los aludidos espectáculos, fueron:

¿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.

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

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

(¿)

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

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

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

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

Ese Estatuto de Protección Animal, contempla como sanciones las contravenciones, llamados de atención o penas de arresto preventivo de uno a tres meses, y si como consecuencia del maltrato el animal queda lisiado o muere, la sanción aumenta a un máximo de 4 meses de arresto, y si se hace en vía pública, el arresto será de 6 meses. Se incluyen multas de cuantías muy bajas.

El Código Penal por su parte, no contempla expresamente el delito de maltrato animal^{1[1]}. Se reitera que en el PL se dice que se busca castigar penalmente a los organizadores de los espectáculos aludidos, pero no se propone ni se contempla la creación de tipo penal alguno en ese sentido.

2. Existe otra ley necesaria en el debate, que se echa de menos en las consideraciones del PL, que es la Ley 916 de 2004 *¿por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino¿* que parte de considerar los espectáculos taurinos como expresiones artísticas del ser humano. En esa ley, que

1[1] El Código Penal, -Ley 599 de 2000- alude tangencialmente el maltrato animal en el artículo 265 -Daño en bien ajeno-, artículo 328 -Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables-, artículo 330A - Manejo ilícito de especies exóticas-, artículo 334 - Experimentación ilegal con especies, agentes biológicos o bioquímicos-, artículo 335 -Ilícita actividad de pesca- y el artículo 336 -Caza ilegal-.

quedaría vigente aún si se derogara la norma objeto de esta ponencia, se regula la preparación, organización y desarrollo de los espec-táculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos.

3. El asunto que se debate ha propiciado pronunciamientos jurisprudenciales en los que se ha resuelto sobre la tensión o contradicción existente entre este tipo de expresiones culturales y el deber de protección a la fauna²[2]. En la mayoría de los casos, ha prevalecido la aceptación constitucional de la práctica cultural, en aplicación del principio de pluralismo, de trato igualitario, y del mandato de protección de las minorías.

Estos pronunciamientos también coinciden en que el Congreso podría eventualmente prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, **bajo la condición de que los cambios en la sociedad así lo determinen**. Ese cambio en la sociedad, no explicado en el presente PL, me lleva a solicitar su archivo como paso a explicar.

En la Sentencia C-1192 de 2005³[3] la Corte Constitucional sostuvo que la actividad taurina desarrollada en el Reglamento Nacional Taurino, cumple con el criterio de razonabilidad en términos constitucionales. En palabras de la Corporación que vale la pena reproducir *in extenso*:

¿12. 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 reconocido 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 ha influenciado en el ámbito de la cultura universal grandes óperas 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.

2[2] Para la Corte Constitucional del análisis conjunto del deber de protección de los recursos naturales contenido en los artículos 8°, 79 y 95-8 de la Constitución y el principio de dignidad humana-previsto en los artículos 1° y 94 de la Constitución-, se deriva el deber constitucional de protección a los animales.

3[3] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

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.

(¿)

14. A juicio de esta Corporación, las corridas de toros y en general los espectáculos taurinos, corresponden a una manifestación viva de la tradición espiritual e histórica de los pueblos iberoamericanos, como lo es Colombia, y por lo mismo, forma parte del patrimonio intangible de nuestra cultura, especialmente protegida por la Constitución (C.P. artículos 70 y 71), que como tal puede ser definida y regulada por el legislador.

(¿)

*17. En conclusión, la tauromaquia puede ser reconocida por el legislador como una expresión artística del ser humano, razón por la cual, la Corte encuentra que la acusación impetrada no está llamada a prosperar, y por ello, en la parte resolutive de esta providencia, declarará la constitucionalidad de la expresión: **¿Los espectáculos taurinos son considerados como una expresión artística del ser humano¿, por los cargos analizados. No sin antes dejar en claro 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¿.***

Un año después, en la Sentencia C-115 de 2006^{4[4]}, la Corte ratificó la constitucionalidad de algunos apartados del Reglamento Nacional Taurino, y reiteró que la: *¿declaratoria de exequibilidad no presuponía que en el futuro, modificadas las condiciones de pertenencia de la tauromaquia al ámbito cultural de la Nación, pueda el legislador regular la materia de forma distinta, inclusive negándole al citado espectáculo su condición de expresión artística y cultural del Estado.¿.*

Posteriormente, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-666 de 2010, declaró exequible el artículo 7° de la Ley 084 de 1989 cuya derogatoria se pretende en el presente PL, en una sentencia en la que se dijo que las manifestaciones culturales y expresiones del pluralismo a que venimos

4[4] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4[5] Otros límites legítimos analizados por la Corte en esa oportunidad fueron: (1) la libertad religiosa, (2) Los hábitos alimenticios de los seres humanos, (3) La investigación y experimentación médica.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

aludiendo, son un límite legítimo al deber constitucional de protección animal^{5[5]}, al tiempo que se condicionó su interpretación de la siguiente manera:

¿Así, como resultado de la lectura armónica de la disposición y, sobre todo, de la aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución y del ejercicio de armonización en concreto se obtienen las siguientes conclusiones:

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 estas 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.

Con base en estas consideraciones la Corte declarará la exequibilidad condicionada del artículo acusado.

En esa sentencia se concluye que la práctica de las aludidas actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales es permitida por tratarse de manifestaciones culturales con arraigo social en ciertas regiones del territorio nacional y bajo ciertas condiciones. Además, pide la Corte que



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

¿se eliminan 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¿.

Adicionalmente, la Corte consideró que de las normas estudiadas no podía colegirse que el Estado estuviera llamado a promover esas prácticas contrarias al mandato de bienestar animal, **de allí que se genere el deber constitucional 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.

La Corte Constitucional exige al legislador armonizar el deber de protección a los animales y el principio de diversidad étnica y cultural, tarea que creemos no puede implicar el sacrificio de uno u otro principio. Creemos que el presente PL sacrifica uno de los dos principios y no atiende ese mandato de armonización.

En Sentencia C-889 de 2012 se ratificó el precedente constitucional acerca del reconocimiento de la actividad taurina como parte de la tradición cultural y de las restricciones admisibles a la misma, dirigidas a la protección de los animales y del medio ambiente y se sostuvo:

¿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.¿.

Y más adelante sostuvo:

¿35. La Corte reafirma que la práctica taurina, no solo en nuestro ordenamiento jurídico sino en el derecho comparado de los países en donde se ejerce esa actividad, no está exenta de debate y es válidamente cuestionable desde diversas ópticas, en especial aquellas legítimamente interesadas en la defensa de los animales ante la crueldad y el maltrato, al que efectivamente son sometidos los toros de lidia. Es por ello que, como ha sucedido en varias latitudes, los órganos de representación



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

política han optado por prohibir, de manera general, esa actividad; opción que además es plenamente compatible con la Constitución colombiana, como se expresó en el Fallo C-666/10.

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.¿

En ese mismo sentido, ver Sentencia T-296 del 2013 y Auto -025 del 2015 de la Corte Constitucional.

Por último, la semana pasada se conoció la decisión de Consejo de Estado de proteger los derechos de las minorías frente a los eventuales abusos de la regla mayoritaria, a propósito del intento del Alcalde



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Mayor de Bogotá de adelantar una consulta popular para preguntar a los ciudadanos del Distrito Capital si están de acuerdo o no con la realización de corridas de toros y novilladas en el ámbito territorial^{6[6]}. En esa providencia, muy pertinente para este debate, se sostuvo que si bien hay expresiones artísticas y culturales que no siempre coinciden con el querer de la mayoría de la población, deben respetarse en cumplimiento del principio de la dignidad humana, del pluralismo, de las libertades culturales^{7[7]}, y de la protección de las minorías (el tema no puede ser decidido por la regla de las mayorías)^{8[8]}.

En punto a la competencia del Legislador o sobre su discrecionalidad política para llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, como se pretende en el presente PL, sostuvo la alta Corporación que la actividad taurina como manifestación cultural **no se puede desconocer o abolir discrecionalmente por las autoridades del Estado**. En palabras de la Corporación:

¿En consecuencia, la tauromaquia como espectáculo artístico fue considerada por la Corte Constitucional como *¿inescindible al concepto de cultura¿*, como un bien inmaterial de esta, razón por la que encontró procedente que el legislador la calificara como una expresión cultural *¿del Estado y de quienes la practican¿*.

Ahora bien, vale la pena mencionar que la propia Corte Constitucional advierte que al igual que el legislador tiene potestad para reconocer a la tauromaquia como una expresión artística y cultural, como en efecto lo hizo, la conserva para reconsiderar esa calificación hacia el futuro, pudiendo llegar a suprimir dicho reconocimiento como una manifestación del acervo cultural de la nación y de quienes la practican, si las circunstancias cambian en relación con la valoración social de tal actividad.

6[6] SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA. Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Bogotá, D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02257-00.

7[7] En uno de los apartados de la providencia, que se recomienda leer íntegramente se sostiene: ¿Así, la Constitución de 1991, debe entenderse que actúa sobre el derecho a la cultura, promoviéndola y garantizando las esferas de libertad que hacen parte de su núcleo esencial, sino también sobre sus concretas manifestaciones sociohistóricas para efectos de que esos trozos de humanidad, como la concebía Levi-Strauss, puedan expresar fehacientemente el modo de ser de una determinada comunidad, pueblo o nación y, por ende, sus integrantes puedan desarrollar su diferente e irrepetible singularidad humana autónoma y no heterónomamente, es decir, sin que nadie les pueda imponer desde afuera una determinada forma de ser¿.

8[8] Al respecto, en la providencia se concluye: ¿En consecuencia, el principio mayoritario en este ámbito debe ir estrechamente vinculado al relativismo cultural -diversidad-, de manera que pierde su eficacia cuando un grupo pretend e usarlo a fin de imponer su propia concepción moral a los demás como un valor ideológico absoluto, sin reconocer y respetar la diferencia -tolerancia-, ni brindar igualdad de trato y oportunidades a todos las personas y grupos sociales como actores políticos -pluralismo-¿.

En ese sentido, la prohibición que se llegue a acordar en el futuro, si bien es una decisión política que estará amparada en el amplio margen de configuración legislativa, **en modo alguno podrá obedecer al simple capricho o voluntad del legislador de turno, pues debe tener un sustento técnico - sociológico y/o antropológico-, que permita acreditar, evidenciar el cambio en la sociedad y por ende determinar, por ejemplo, que ya no existe el arraigo que permitió la validación de esa actividad como expresión artística.**

En esta providencia se mencionó, además, que el legislador podía dictar un reglamento como el que expidió mediante la Ley 916 de 2004 con un ámbito nacional, dado que la tauromaquia se practica en muchas regiones del país y, como expresión artística, se requería asegurar, entre otros:

- i) El derecho de los aficionados a recibir el espectáculo;
- ii) Las garantías mínimas y fundamentales de los diestros o toreros en el ejercicio de su oficio; y principalmente;
- iii) Un conjunto de reglas para salvaguardar la integridad artística de la fiesta y evitar el maltrato del toro.¿ (Negrita fuera de texto).

Así las cosas, para que una ley de la República pueda prohibir los espectáculos con animales en el ámbito cultural de la Nación, para que pueda el legislador regular la materia de forma distinta inclusive negándole al citado espectáculo su condición de expresión artística y cultural, debe considerar las condiciones de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad propias de cada expresión cultural en concreto (rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas, tientas y riñas de gallos), así como los factores económicos, dado que en el país existen familias, pueblos y comunidades que se sustentan de estos espectáculos.

El presente proyecto no cumple con las condiciones constitucionales definidas por la jurisprudencia y que el suscrito comparte, para prohibir las manifestaciones culturales aludidas dado que: (1) desconoce de manera intempestiva (caprichosa y voluntariosa) una práctica arraigada considerada tradicionalmente manifestación cultural de la nación, (2) no tiene en cuenta el impacto que tendría para las minorías artísticas⁹, (3) no justifica ni prueba el cambio de circunstancias en relación con la valoración social de la actividad, dado que no cuenta con sustento técnico ¿sociológico y/o antropológico¿, que permita acreditar o evidenciar el cambio en la sociedad y por ende determinar, por ejemplo, que ya no existe el arraigo que permitió la validación de esa actividad como expresión artística, iv) vulnera las garantías mínimas y fundamentales de los diestros o toreros en el ejercicio de su oficio.

4. En el mismo sentido, carecería de sentido y efecto práctico derogar el artículo 7° de la Ley 084 de 1989, cuando permanecería vigente la Ley 916 de 2004 *¿Por la cual se establece el reglamento nacional taurino¿* que considera este tipo de espectáculos expresiones artísticas del ser humano.



PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, propongo **archivar** el **Proyecto de ley número 84 de 2015 Senado**, *por la cual se deroga el artículo 7° de la Ley 084 de 1989.*

Del honorable Senador,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”