

Sentencia SU056/18

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Personas naturales que demostraron interés legítimo en la participación de consulta popular y en la celebración de corridas de toros

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

CARACTERIZACION DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL

El defecto por desconocimiento del precedente se configura cuando, a pesar de existir un precedente vinculante y vigente, la autoridad judicial lo desconoce en un caso concreto, sin ofrecer una razón suficiente para apartarse.

ESPECTACULO TAURINO-Precedente constitucional sobre competencia para prohibir corridas de toros

CONSULTA POPULAR-Naturaleza y alcance

CONSULTA POPULAR-Funcionario que convoca debe tener competencia para materializar la decisión de la ciudadanía

ESPECTACULO TAURINO-Autorización para realizar corridas de toros viene expresamente del legislador

ESPECTACULO TAURINO-Alcalde no tiene competencia para prohibir las actividades taurinas en su municipio

ESPECTACULO TAURINO-Alcalde no puede convocar una consulta popular sobre prohibición de corrida de toros en la ciudad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por desconocimiento del precedente sobre la competencia para prohibir corridas de toros

Esta Corte señaló que la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció de manera injustificada la regla utilizada por la Sentencia C-889 de 2012, la cual debió haber sido aplicada por el Tribunal pues en ella se (i) resolvió un problema jurídico similar al de la providencia judicial aquí cuestionada], (ii) sentó en su ratio decidendi la regla conforme a 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. Dicha regla estaba además contenida en la parte motiva en las sentencias C-666 de 2010 y T-296 de 2013. En consecuencia, permitir que el Alcalde convoque a una consulta popular sobre la prohibición de las corridas de toros en la ciudad de Bogotá D.C. contraría dicho precedente pues él no tiene la competencia para ejecutar dicho mandato. Ello está íntimamente ligado con la consideración hecha por la Corte con respecto a la naturaleza de la consulta popular. En efecto, el funcionario que convoca a una consulta popular debe tener la competencia de ejecutar la decisión del electorado pues éste constituye un mandato popular.

Referencia: Expediente T-5.388.821

Acción de tutela instaurada por Ramsés Alberto Ruiz Sánchez y otros¹ contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias y conforme a lo dispuesto en el Auto 031 del 7 de febrero de 2018, que declaró la nulidad de la sentencia T-121 de 2017, procede a proferir la siguiente,

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos, en primera instancia el veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015), por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y en segunda instancia, el veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015) por la Sección Primera de la misma

¹ Mediante providencias del diez (10) y catorce (14) de septiembre de dos mil quince (2015) proferidas por el Magistrado sustanciador de la acción de tutela en primera instancia ante el Consejo de Estado, se resolvió acumular al expediente de tutela de la referencia, otras dieciséis acciones de amparo presentadas por el mismo número de ciudadanos, en razón a que resultaban idénticos en hechos, pretensiones y se dirigían contra la misma providencia judicial: José Luis Robayo Fonseca, Ivonne Maritza Wittingham Martínez, Segundo Guillermo Rojas López, Ana Forero Barrera, Daniela Gómez Cortez, Luis Caballero Duarte, Rodrigo Urrego Bautista, Campo Moreno León, David Humberto Martínez, Gregorio Garzón Fonseca, Diana Marcela Sánchez, Wilson Segura Álvarez, Cesar Andrés Martínez, María Emma Pintor, Gloria Patricia Parra y Carlos Enrique Castro.

Corporación judicial, en el trámite del proceso de tutela iniciado por Ramsés Alberto Ruiz Sánchez y otros, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A.

I. ANTECEDENTES

1. Antecedentes de la acción de tutela presentada por los accionantes

1. El 19 de mayo de 2015, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. solicitó al Concejo de Bogotá que rindiera concepto sobre la conveniencia de convocar al electorado de la ciudad, para que por medio del mecanismo de participación previsto en el Artículo 105 de la Constitución Política – consulta popular–, se determinara si debía permitirse que en la ciudad se llevaran a cabo corridas de toros o novilladas.

2. El 28 de julio de 2015, el Concejo de Bogotá rindió concepto favorable a la iniciativa del Alcalde y, en aplicación del Artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, remitió dicho concepto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que este efectuara el estudio de constitucionalidad de la convocatoria popular.

3. En providencia judicial del 20 de agosto de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, determinó que la consulta popular se ajustaba a la Constitución Política.

4. En consecuencia, el 26 de agosto de 2015, el Alcalde Mayor de Bogotá profirió el Decreto 334 de 2015 *“por medio del cual se convoca a los/as ciudadanos/as a participar en una Consulta Popular en el Distrito Capital”*. El artículo primero del Decreto de convocatoria dispone: *“Convocar a Consulta Popular el próximo 25 de octubre de 2015 a los/as ciudadanos/as inscritos en el censo electoral de Bogotá D.C., para que decidan sobre la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo, Si o No, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá, Distrito Capital?”*.

2. Pretensiones

5. El 27 de agosto de 2015, varios ciudadanos² interpusieron de manera independiente acción de tutela contra el fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por la presunta vulneración de su derecho fundamental al debido proceso.

² Acciones interpuestas por los siguientes ciudadanos: Ramsés Alberto Ruiz Sánchez (Cdno 2. Fls 2-9), Diana Marcela Sánchez Cuellar (Cdno. 6), Carlos Enrique Castro Hernández (Cdno. 7), Ana Jeannette Forero Barrera (Cdno. 8) Campo Elías Moreno León (Cdno. 9), José Luis Robayo Fonseca (Cdno. 10) Ivonne Martiza Wittingham Martínez (Cdno. 11), Luis Diego Caballero Duarte (Cdno. 12), Wilson Segura Álvarez (Cdno. 13), Gregorio Garzón Fonseca (Cdno. 14), Gloria Patricia Parra Herrera (Cdno 16), Daniela Gómez Cortes (Cdno. 17), Rodrigo Urrego Bautista (Cdno. 18), David Humberto Martínez Alfaro (Cdno. 19) María Emma Pintor Cortes (Cdno 20), Segundo Guillermo Rojas López (Cdno. 21) Cesar Andrés Martínez Villareal (Cdno. 22).

6. Los accionantes coincidieron en afirmar que dicha providencia (i) permitió que se sometiera a decisión del electorado distrital un asunto que no es competencia de las entidades territoriales; (ii) desconoció que se había incurrido en un vicio insubsanable al haberse superado los 10 días que permite la Ley 134 de 1994 para que el Concejo rinda su concepto; (iii) vulneró la Constitución al permitir que una decisión que solo le compete al Congreso de la República pueda ser definida por una autoridad local; y (iv) desconoció el precedente de la Sentencia T-296 de 2013, conforme a la cual la tauromaquia forma parte del ejercicio del derecho fundamental a expresar manifestaciones artísticas y culturales.

7. En consecuencia, solicitaron el amparo de su derecho fundamental al debido proceso y la declaración de nulidad de lo actuado dentro del proceso que adelantó el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

3. Trámite de las acciones de tutela

8. Según le informó la Secretaría General del Consejo de Estado a los despachos de los Magistrados de esa Corporación³, el 28 de agosto de 2015, se interpusieron 35 acciones de tutela ante el Consejo de Estado con base en los mismos hechos y presentando las mismas pretensiones.

9. La primera en ser admitida fue la radicada por el ciudadano Ramsés Alberto Ruiz Sánchez⁴. En consecuencia, la Secretaría General dispuso remitir todos los expedientes al despacho del Magistrado Alberto Yepes Barreiro –el cual había admitido la tutela interpuesta por el señor Ramsés Alberto Ruiz Sánchez–, a fin de que este decidiera sobre la posible acumulación de expedientes⁵.

10. En consecuencia, el 10 de septiembre de 2015⁶, el Consejo de Estado decidió acumular al proceso de tutela iniciado por el ciudadano Ramsés Alberto Ruiz Sánchez, las demandas interpuestas por Ana Jeannette Forero Barrera, Daniela Gómez Cortez, Luis Diego Caballero Duarte, Rodrigo Urrego Bautista, Campo Elías Moreno León e Ivonne Wittingham Martínez en contra del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. En dicha providencia, ordenó vincular también a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Corporación Taurina de Bogotá como terceros interesados, a quienes les dio un término de dos días para allegar las pruebas y argumentos que estimaran pertinentes. Igualmente invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Externado, Andes y Colegio Mayor de Nuestra Señora del

³ Ver, entre otros, Cdno. 11, Fl. 42, Cdno. 14, Fl. 13, Cdno. 16, Fl. 67.

⁴ El 28 de agosto de 2015, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dispuso admitir la solicitud de amparo solicitada por el señor Ramsés Alberto Ruiz Sánchez y vincular a la Alcaldía Mayor de Bogotá, al Concejo de Bogotá y a los intervinientes dentro del proceso de la revisión de proyectos de consulta popular como terceros con interés directo en el resultado del proceso (Cdno. 2, Fl. 40.)

⁵ Cdno. 11, Fl. 43.

⁶ Cdno. 2, Fl. 104.

Rosario para que rindieran concepto de constitucionalidad sobre el amparo solicitado.

11. El 14 de septiembre de 2015⁷, el Consejo de Estado acumuló también las demandas presentadas por David Humberto Martínez, Gregorio Garzón Fonseca, Diana Marcela Sánchez, Wilson Segura Álvarez, Cesa Andrés Martínez, Segundo Guillermo Rojas, María Emma Pintor, José Luis Fonseca, Gloria Patricia Parra y Carlos Enrique Castro.

4. Respuesta de la entidad accionada e intervenciones de terceros

12. Dentro del término judicial para responder a la demanda de tutela, las siguientes partes e intervinientes vinculados al proceso, allegaron sus correspondientes escritos, así:

4.1 Alcaldía Mayor de Bogotá⁸

13. La Subdirectora Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Alcaldía Mayor de Bogotá solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela presentada por el ciudadano Ramsés Alberto Ruiz Sánchez. Sostuvo que el accionante, quien actuó en nombre propio solicitando el amparo de su derecho al debido proceso, carece de legitimación en la causa por activa para presentar la acción de tutela porque ni fue parte ni intervino en el proceso judicial adelantado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En ese sentido, señaló que el incumplimiento de la carga de intervenir en la oportunidad correspondiente no puede ser subsanada por medio de la acción de tutela. Indicó que el escenario natural para presentar sus inquietudes era la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dentro del trámite de control constitucional de la convocatoria a consulta popular y en el término de 10 días, que le fue dado, de acuerdo con el Artículo 21 de la Ley 1757 de 2015.

14. Por otro lado, sostuvo que el amparo solicitado no cumple con los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.

15. Asimismo, argumentó que la providencia judicial cuestionada no incurrió en un defecto sustantivo porque (i) no existe una competencia restrictiva del Legislador para regular la materia taurina; (ii) no desconoció la Ley 916 de 2004, dado que el fallo del Tribunal incorporó la parte resolutive de la Sentencia C-666 de 2010 y de la C-889 de 2012; y (iii) tampoco desconoció el precedente constitucional de la Sentencia T-269 de 2013, debido a que dicha decisión tiene efectos *inter partes*, y los problemas jurídicos de la providencia de la Corte Constitucional y del Tribunal Administrativo son diferentes.

⁷ Cdno. 2, Fl. 117.

⁸ Cdno. 2, Fls. 52-70.

4.2 Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A⁹

16. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, por medio de escrito presentado por la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela porque, a su juicio, ni reúne las causales genéricas ni cumple con los requisitos específicos que se exigen para la procedibilidad de la acción de tutela cuando se interpone, en contra de una providencia judicial. En particular, señaló que el accionante no demostró que la sentencia proferida por el Tribunal adoleciera de defecto alguno. Por el contrario, en criterio de la Magistrada, la providencia estudió adecuadamente todo el marco jurídico aplicable, al analizar los precedentes judiciales sobre: (i) consultas populares; (ii) la protección a los animales; (iii) los mecanismos de participación ciudadana; y (iv) la regulación legislativa de la tauromaquia.

17. En concreto, con respecto al desconocimiento del precedente por permitir que se someta a consulta popular local una materia que es regulada por ley, diferenció entre la cláusula general de competencia del legislador y la reserva de ley. Así, concluyó que el hecho de que la actividad taurina haya sido desarrollada por el legislador, no quiere decir que no haya lugar a regulaciones adicionales por parte de otras autoridades.

5. Decisiones objeto de revisión

5.1 Sentencia de primera instancia¹⁰

18. El 23 de septiembre de 2015 la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió la acción de tutela, amparó los derechos fundamentales invocados y dejó sin efectos la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

19. En primer lugar, el Consejo de Estado consideró satisfechos los siguientes requisitos: (i) no se trata de una tutela en contra de un fallo de tutela; (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad.

20. Posteriormente, analizó la naturaleza de la decisión judicial proferida por el Tribunal y concluyó que frente a la misma es procedente la acción de tutela porque *“aceptar que contra la decisión que profieren los Tribunales Administrativos en los casos de los mecanismos de participación no procede la tutela, sería admitir que fuera de los pronunciamientos que emite la Corte Constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, existen decisiones de jueces de inferior rango a esta que, pese a desconocer principios axiales al Estado de Derecho, pueden mantenerse incólumes pese*

⁹ Cdno. 2, Fls. 83-98.

¹⁰ Cdno. 2, Fls. 134-154.

a sus defectos”¹¹.

21. Luego, la providencia del Consejo de Estado abordó el asunto referido a la legitimación por activa de varios de los accionantes. Señaló que los ciudadanos Daniela Gómez Cortez, Wilson Segura Álvarez, Cesar Andrés Martínez, Gloria Patricia Parra y Carlos Enrique Castro, al no tener inscrita su cédula de ciudadanía en el censo electoral de la ciudad de Bogotá, no podían participar en el evento electoral. En consecuencia, consideró que carecían de legitimidad por activa para atacar la decisión judicial respecto del control de constitucionalidad a la iniciativa de la consulta popular.

22. En relación con los asuntos de fondo, la Sección Quinta del Consejo de Estado destacó que el Estado democrático actual debe propender hacia el reconocimiento de las diferencias para alcanzar la integración social. Así mismo, señaló que es deber del Estado proteger a las minorías de la regla mayoritaria que busque atentar contra la emancipación del individuo. Adicionalmente, explicó en qué consiste el principio de unidad del Estado y el derecho a la autonomía territorial. Destacó que *“el poder de policía, entonces, entendido como la facultad de crear la norma de policía, que regula la libertad y el compromiso ciudadano; que limita los derechos fundamentales para conservar la moralidad y el orden público, está en cabeza del Congreso de la República, no obstante lo cual es menester precisar que existe un poder de policía subsidiario, en cabeza de otras autoridades como el Presidente, las asambleas departamentales y los consejos municipales, cuyo ejercicio requiere de una habilitación constitucional expresa”*¹².

23. Por otro lado, analizó el alcance que tiene la cultura como categoría jurídica en la Constitución de 1991. Señaló que en ella se enmarca una multiplicidad de libertades como la creación cultural, la comunicación cultural, el emprendimiento e institucionalización cultural y el libre desarrollo de la propia identidad cultural, entre otros. Todo ello se traduce en el deber del Estado de respetarla, garantizarla y de no imponer formas de vida, con lo cual se garantiza el acceso a la cultura de todas las personas en condición de igualdad.

24. También consideró que *“el contenido de la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, al avalar la consulta, efectivamente lesionó el debido proceso por desconocimiento del precedente en tanto desconoció que: i) el Alcalde de Bogotá se extralimitó en el ejercicio de su competencia de dirigir administrativamente los intereses distritales, invadiendo la esfera reservada al Congreso de la República para ejercer el poder de policía en su calidad de máximo órgano de deliberación política en el marco de un Estado Unitario; y ii) porque la consulta popular no puede servir de instrumento para imponer una determinada cosmovisión*

¹¹ Cdno. 2, Fl. 138.

¹² Cdno. 2, Fl. 145.

sobre un asunto que hace parte del acervo patrimonial de la nación.”¹³ En concreto, señaló que “el Alcalde del Distrito Capital no tiene la competencia para prohibir las corridas de toros y novilladas, ni ninguna otra clase de actividad taurina, pues no ostenta el poder de policía principal o subsidiario para crear una norma de ese tipo, por cuanto entraría a regular libertades y comportamientos, limitando derechos fundamentales”¹⁴.

25. En particular, advirtió que la providencia atacada había incurrido en un desconocimiento del debido proceso por violación del precedente judicial, desarrollado en las providencias A-025 de 2015, T-296 de 2013, C-889 de 2012 y C-666 de 2010, de la Corte Constitucional.

26. De otra parte, dispuso que el asunto sometido a consulta no es uno que pueda ser decidido por la regla de las mayorías. A su juicio, “no es posible someter la práctica de una costumbre social, de una expresión artística o una manifestación cultural a la aprobación de las mayorías sin violar el principio de tolerancia que le sirve de fundamento y de la neutralidad de cosmovisión del Estado”¹⁵. Así, partiendo del supuesto de que el espectáculo taurino es actualmente una práctica permitida por la Constitución, concluyó que éste no podía ser objeto de una consulta popular.

27. En consecuencia, amparó el derecho fundamental de los accionantes al debido proceso por violación del precedente constitucional, dejó sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, del 20 de agosto de 2015¹⁶ y le ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que profiriera una sentencia de reemplazo.

28. Así, el 6 de octubre de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió un fallo de reemplazo en el que declaró “inconstitucional la iniciativa del Alcalde Mayor de Bogotá D.C. de someter al mecanismo de participación democrática de Consulta Popular la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo, Si o No, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá de Distrito Capital?”

5.2 Las impugnaciones presentadas

5.2.1 Impugnación del Concejal Marco Fidel Ramírez Antonio¹⁷

29. El 28 de septiembre de 2015, el cabildante presentó recurso de impugnación contra la providencia de primera instancia. En particular, sostuvo que según el Artículo 40 de la Ley 1757 de 2015, únicamente el Presidente de la República tiene la facultad de suspender la realización de

¹³ Cdno. 2, Fl. 148.

¹⁴ Cdno. 2, Fl. 150.

¹⁵ Cdno. 2, Fl. 153.

¹⁶ Cdno. 2, Fl. 154.

¹⁷ Cdno. 2, Fls. 342-343.

una votación de consulta popular, y solo si se decreta un estado de excepción. En esa medida, afirmó que no puede por vía de tutela suspenderse la convocatoria de una consulta popular.

5.2.2 Impugnación de la Alcaldía Mayor de Bogotá¹⁸

30. La Subdirectora de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá impugnó la sentencia que resolvió la primera instancia de la acción de tutela. En su escrito manifestó que uno de los errores de la Sección Quinta del Consejo de Estado consistió en entender que la pregunta de la consulta popular tenía como objetivo la prohibición de la tauromaquia en Bogotá, cuando en realidad pretende identificar si las corridas de toros tienen arraigo cultural en la ciudad. En este sentido, afirmó que no puede estructurarse el control de constitucionalidad de la consulta popular sobre el imaginario de un resultado adverso a la actividad taurina.

31. Asimismo, reprochó que la sentencia de primera instancia realizara un control de constitucional de la convocatoria a la consulta popular y no de la providencia judicial contra la cual se interpuso la acción de tutela.

32. Señaló que el accionante no acreditó los requisitos de procedibilidad de la tutela en contra de providencia judicial. En concreto, indicó que no cumple el requisito de subsidiariedad puesto que no se encuentra ejecutoriada¹⁹ dado que está pendiente la solución de un recurso de aclaración presentado en su contra.

33. Sostuvo además que la providencia de amparo estudió nuevamente las consideraciones expuestas por algunos de los accionantes en el trámite que dio lugar a la providencia cuestionada, por lo cual, la acción de tutela reabrió de nuevo el debate, haciendo de esta acción una instancia adicional.

34. Por otra parte, indicó que no existe reserva de ley en materia taurina, ni tampoco prohibición legal para que en el marco funcional las entidades territoriales se ocupen de esta actividad y determinen mediante un mecanismo de participación popular si la comunidad está de acuerdo o no con estas prácticas.

35. Asimismo, afirmó que no existe disposición constitucional ni legal que impida que asuntos relacionados con la tauromaquia sean puestos en consideración del electorado mediante consulta popular. Al respecto sostuvo que, en concepto de la Alcaldía, la consulta tiene por objetivo establecer si existe un cambio en la sociedad, si actualmente estas prácticas forman parte del arraigo social. Así, dado que la consulta no tiene alcance normativo, no

¹⁸ Cdno. 2, Fls. 343.

¹⁹ El Consejo de Estado en sentencia de segunda instancia señaló que la solicitud de aclaración fue presentada extemporáneamente.

surge una disposición legal prohibitiva pues solo tiene por finalidad determinar si se trata de una práctica que tiene arraigo en la sociedad bogotana actual.

36. La impugnante indicó que los accionantes dentro del proceso de tutela carecían de legitimidad por activa para formular el mecanismo de amparo, debido a que no se hicieron parte del proceso que adelantó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a pesar de que existió un periodo para la intervención ciudadanas.

37. Con base en las anteriores consideraciones se solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia.

5.2.3 Impugnación de los ciudadanos Jonathan Ramírez Nieves y otros²⁰

38. El 25 de septiembre del mismo año, los ciudadanos, Jonathan Ramírez Nieves, Laura Catalina Reyes Vargas, Natalia Parra Osorio, Catalina Tenjo León y Julián Andrés Coy Valbuena, solicitaron a la Sección Quinta del Consejo de Estado, que anulara su sentencia del 23 de septiembre de 2015 en la que revocó la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 20 de agosto de 2015. Los solicitantes alegaron que el Consejo de Estado había vulnerado el debido proceso y el derecho a la defensa de las organizaciones “Bogotá Sin Toreo” y “BesosxBogotá” *“por falta de integración en debida forma del contradictorio por pasiva y no integración de terceros interesados”*.

39. El 28 de septiembre de 2015, el Consejo de Estado negó dicha solicitud por carecer de la competencia para resolverla. Con todo, dispuso que al escrito presentado se le diera el carácter de impugnación del fallo de primera instancia que como tal, debía ser resuelto por la Sección Primera del Consejo de Estado.

5.3 Decisión de segunda instancia

²¹

40. En segunda instancia, el 22 de octubre de 2015 la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia.

41. En primer lugar, la Sala rechazó las solicitudes de nulidad presentadas por los ciudadanos. Por una parte, observó que el auto que admitió la acción de tutela sí ordenó vincular al trámite de amparo a los intervinientes dentro del proceso de revisión de proyectos de consulta popular No. 2500023410021501557-00 como terceros con interés directo en las resultados del proceso, quienes fueron notificados mediante publicación en la página web del Consejo de Estado y en el diario el Tiempo, lo cual se ajusta a lo dispuesto por los artículos 16 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306

²⁰ Cdno. 2, Fls. 207-212.

²¹ Cdno. 2, Fls. 504-575.

de 1992. Además, señaló que el colectivo “BesosxBogotá” no se hizo parte en el proceso de revisión previa de constitucionalidad, sino que algunos ciudadanos actuando en su nombre, participaron como terceros intervinientes.

42. En relación con el asunto de fondo, la Sección Primera del Consejo de Estado encontró que las acciones de amparo estudiadas se ajustaban a las causales genéricas de procedibilidad de tutela contra providencias judiciales.

43. Por otra parte, señaló que el Consejo de Estado no está arrogándose facultades en torno a una consulta popular, sino que está actuando como juez constitucional para resolver una acción de tutela en contra de una providencia judicial. De esa manera desestimó los argumentos que cuestionaban su competencia para fallar el presente caso.

44. En cuanto a la subsidiariedad, estableció que si bien es cierto que estaban pendientes de resolverse los recursos de aclaración y de adición, ello no hace que la tutela sea improcedente comoquiera que tales recursos se presentaron extemporáneamente.

45. Asimismo, consideró que la decisión del *a quo* sí hizo una adecuada aplicación del precedente judicial contenido en las sentencias C-666 de 2010, C-889 de 2012 y T-296 de 2013.

46. Por lo que se refiere a la procedencia del control judicial de nulidad frente al Decreto 334 de 2015, por medio del cual se convoca a los/as ciudadanos/as a participar en una consulta popular en el Distrito Capital, consideró que el medio de control pertinente no es el de nulidad, sino el de constitucionalidad, en virtud de la revisión que debe efectuar el Tribunal Contencioso Administrativo.

47. Finalmente, sobre la falta de legitimidad por activa de los accionantes, la segunda instancia consideró que basta con que los ciudadanos demandantes se encuentren dentro del censo electoral de la ciudad, para que se vean afectados por la decisión del 20 de agosto de 2015 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

48. Con base en estas consideraciones la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia.

6. Trámite de Revisión ante la Corte Constitucional

49. El expediente fue seleccionado para revisión por medio de Auto del 11 de marzo de 2016, proferido por la Sala de Selección número Tres²². Dicho expediente le fue asignado al Magistrado Alberto Rojas Ríos, quien registró

²² Cdo ppal, Fls. 6-11. La Sala de Selección fue integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos y Jorge Ignacio Pretelt Chalhub.

proyecto de sentencia el 10 de junio del mismo año²³. Mediante Auto de 30 de septiembre de 2016, dicho Magistrado (ponente inicial dentro del expediente de referencia), ordenó remitir el proceso al Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, considerando que su proyecto de fallo no alcanzó la mayoría de votos requerida para su aprobación. Así, el Magistrado Vargas Silva asumió la tarea de proyectar una ponencia que acogiera la posición mayoritaria de la Sala.

50. Durante el trámite de revisión se recibieron varios memoriales, que se pasan a exponer:

51. Por una parte, el señor Jonathan Ramírez Nieves²⁴ presentó un escrito en el que manifestó su apoyo a la providencia judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Indicó que la pregunta formulada con ocasión de la consulta popular pretendía determinar si las corridas de toros tienen o no un arraigo cultural mayoritario en la ciudad de Bogotá. En ese sentido, afirmó que la sentencia del Tribunal Administrativo no había incurrido en desconocimiento del precedente, sino que por el contrario, había atendido a los distintos pronunciamientos constitucionales sobre la materia. Adicionalmente, expuso que el Consejo de Estado desconoció los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para la procedencia de la tutela en contra de providencias judiciales. Por último, sostuvo que en el proceso de tutela se vulneró el derecho al debido proceso a fundaciones de protección y bienestar animal como “Bogotá Sin Toreo” o “BesosxBogotá”, las cuales, no obstante ser partes en el proceso, no fueron notificados de las actuaciones judiciales y en consecuencia no pudieron ejercer su derecho de defensa.

52. Posteriormente, la Procuraduría General de la Nación²⁵ radicó un memorial en el que apoyó las determinaciones adoptadas por los jueces de tutela en primera y segunda instancia. El Ministerio Público adujo que la tauromaquia es parte del patrimonio cultural de la Nación y, en ese sentido, sólo puede ser regulada por el legislador. Así mismo, sostuvo que esa actividad está relacionada con el ejercicio de derechos fundamentales por lo que las autoridades administrativas locales no pueden limitarla válidamente sin incurrir en vulneración de garantías *iusfundamentales*. Finalmente, señaló que la consulta popular no es la vía para eliminar la práctica taurina sino que, en caso de que la ciudadanía quisiera derogar las normas nacionales que regulan esa actividad, debería hacerse uso de los mecanismos instituidos para tal efecto, como puede ser el referendo derogatorio.

53. La señora Ana Lucía Maya Aguirre, profesora de derecho ambiental de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, aportó un escrito en el que defendió la competencia de las autoridades locales para convocar una consulta popular en temas ambientales, específicamente, en relación con los derechos de los

²³ Cdno ppal, Fl. 20.

²⁴ Cdno ppal, Fls. 53-58.

²⁵ Cdno ppal, Fls. 87-98.

animales. Además, la profesora Maya resaltó la importancia de la consulta popular como medio para garantizar los derechos de acceso a la información y a la participación, en cumplimiento del principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, suscrita en Río de Janeiro, en concordancia con las llamadas Directrices de Bali.

6.1 Sentencia T-121 de 2017

54. El 27 de febrero de 2017, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-121 de 2017. Esta providencia ordenó (i) revocar los fallos proferidos, en primera instancia, por la Sección Quinta del Consejo de Estado y, en segunda instancia, por la Sección Primera del Consejo de Estado; (ii) negar el amparo solicitado por Ramsés Alberto Ruiz Sánchez y otros; (iii) dejar sin efectos la sentencia de reemplazo proferida por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en cumplimiento del fallo de tutela de primera instancia proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado; (iv) declarar en firme la Sentencia del 20 de agosto de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, y (v) ordenar al Alcalde Mayor de Bogotá, a que proceda a adelantar todos los trámites pertinentes para llevar a cabo la consulta popular autorizada por el cabildo de la ciudad.

55. Frente a esta sentencia se formularon solicitudes de nulidad, por parte del señor Ramsés Alberto Ruiz Sánchez y de la Corporación Nacional Taurina, las cuales fueron resueltas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante el Auto 031 del 7 de febrero de 2018, que declaró la nulidad de la Sentencia T-121 de 2017.

6.2 Auto 031 de 2018, que declaró la nulidad de la sentencia T-121 de 2017

56. La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante el Auto 031 del 7 de febrero de 2018, encontró que la Sentencia T-121 de 2017 se apartó de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-889 de 2012, la cual había señalado en su *ratio decidendi* que, cumplidas las condiciones constitucionales de arraigo social, localización, oportunidad y excepcionalidad, el legislador es el único que puede prohibir las corridas de toros. Así lo había señalado la Corte en su Sentencia C-666 de 2010 y lo ratificó después en la T-296 de 2013.

57. Concluyó la Corte que, dado que las autoridades locales sólo pueden convocar consultas respecto de asuntos que se desenvuelvan en el ámbito de sus competencias, avalar una en la que se va a preguntar sobre la posibilidad de realizar corridas de toros y novilladas en Bogotá D.C. que podría conducir a una prohibición de las mismas, resulta contraria a lo previamente decidido por la Corte y amparado por la cosa juzgada constitucional.

58. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 61 del Reglamento de la Corte, por razones de unificación de jurisprudencia le corresponde a la Sala Plena proferir una nueva providencia que la reemplace. Para esos efectos, se le remitió el expediente al Despacho del suscrito Magistrado por haber sido el ponente del Auto que decretó la nulidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para proferir el fallo que habrá de sustituir a la Sentencia T-121 de 2017, en virtud de lo dispuesto en el Auto 031 del 7 de febrero de 2018.

2. Problema jurídico

59. La Plena de la Corte Constitucional debe determinar si el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, al proferir la Sentencia del 20 de agosto de 2015 mediante la cual se declaró ajustada a la Constitución la consulta popular que convocó el Alcalde Mayor de Bogotá para que la ciudadanía decidiera si está de acuerdo con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá, incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente constitucional, vulnerando así el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes.

60. Con el fin de resolver el caso, la Corte abordará los siguientes ejes temáticos: (i) los requisitos para la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales; (ii) el precedente constitucional sobre la competencia para prohibir las corridas de toros; y (iii) la naturaleza y alcance de las consultas populares.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

61. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991, establecen que toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

62. En consecuencia, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra las decisiones de los jueces, en su calidad de autoridades públicas, cuando incurran en graves falencias que las hagan incompatibles con la Constitución y afecten los derechos fundamentales de las partes²⁶. En todo caso, dicha procedencia es excepcional, “*con el fin de*

²⁶ Véase, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia T-555 de 2009.

*que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, seguridad jurídica, y la naturaleza subsidiaria que caracteriza al mecanismo*²⁷.

63. De manera reiterada, esta Corte ha señalado que los accionantes tienen unas cargas mínimas que deben cumplir para que se pueda adelantar el juicio de tutela contra providencia judicial, que por su trascendencia, resultan un tanto mayores que en los demás casos en que se hace uso del amparo constitucional. Con todo, la naturaleza de la acción de tutela es esencialmente informal y por ende, aún en los casos de tutela en contra de providencia judicial, no le es dable al juez someter la demanda a un excesivo formalismo que resulte en un límite para la protección de los derechos fundamentales de quien la interpone.

64. Por consiguiente, esta Corte ha sido enfática en señalar que la interpretación de la demanda no puede hacerse en una forma tan rigurosa que le impida a los accionantes el uso de la tutela para conseguir la protección de sus derechos fundamentales²⁸. Así, por ejemplo, no le es dable al juez rechazar de plano una tutela cuando en ella no se identificó rigurosamente el precedente que alega haber sido desconocido. En efecto, no resultaría proporcional exigirle al accionante la aplicación de una técnica judicial tan particular.

3.1 La sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que es objeto de la acción de tutela

65. De conformidad con la Ley 1757 de 2015, la consulta popular de escala territorial es el procedimiento mediante el cual un Alcalde o Gobernador, con la firma de todos los secretarios del Despacho, y previo concepto favorable del Concejo Municipal o Asamblea Departamental, según sea el caso, convoca al electorado de su jurisdicción para que tome una decisión sobre un asunto de su competencia²⁹.

66. Una vez se tiene el concepto favorable del Concejo Municipal o Asamblea Departamental, el Tribunal Administrativo del Distrito Judicial debe adelantar el control previo y automático sobre la constitucionalidad de

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-244 de 2016.

²⁸ Como lo ha señalado esta Corte, “*De acuerdo con el principio de informalidad, la acción de tutela no está sometida a requisitos especiales ni fórmulas sacramentales que puedan implicar una prevalencia de las formas sobre la búsqueda material de protección de los derechos de las personas que la invocan. Así por ejemplo, la tutela puede ser solicitada de manera verbal en caso de urgencia, o cuando el solicitante sea menor de edad, o no sepa escribir; no se requiere de apoderado judicial; y no es necesario citar el artículo en el que se encuentra la norma constitucional infringida, siempre que se identifique de manera suficiente cuál es el derecho que se considera amenazado o violado, y se narren los hechos que lo originan.*” Ver Sentencia T-317 de 2009.

²⁹ En este sentido el literal c, del artículo 31 de la Ley 1757 de 2015 establece lo siguiente: “*Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales*”.

la consulta popular³⁰.

67. En el presente caso, el 19 de mayo de 2015, el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. solicitó al Concejo de Bogotá que rindiera concepto sobre la conveniencia de convocar al electorado de Bogotá para que por medio de una consulta popular, determinara si debía permitirse que en la ciudad se llevaran a cabo corridas de toros o novilladas.

68. El 28 de julio de 2015, el Concejo de Bogotá rindió concepto favorable a la iniciativa del Alcalde y, en aplicación del artículo 21 de la Ley 1757 de 2015, remitió dicho concepto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que este efectuara el estudio de constitucionalidad de la convocatoria popular.

69. El 20 de agosto de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, determinó que la consulta popular se ajustaba a la Constitución Política.

70. En este caso, los accionantes sostuvieron que con dicha providencia se les vulneró su derecho fundamental al debido proceso.

3.2 Legitimación en la causa

71. La procedencia de la acción de tutela está sujeta al cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas la Constitución y la ley³¹ por parte de quien invoca la protección de sus derechos fundamentales por medio de este mecanismo. Dentro de esos requisitos se encuentra el de la legitimación en la causa por activa, consagrada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991³², de conformidad con el cual, la acción de tutela puede ser interpuesta por (i) la persona que considera directamente lesionados o amenazados sus derechos fundamentales; (ii) el representante legal; (iii) el apoderado judicial; (iv) quien actúe mediante la agencia de los derechos cuando el titular no se encuentre en condiciones de ejercer su propia defensa; (v) el Defensor del Pueblo y (vi) los Personeros Municipales.

72. Así, la naturaleza misma de la acción no admite que se pueda asumir de manera indeterminada o ilimitada la representación de los derechos de otros y ejercer en su nombre la protección constitucional. Por el contrario, por regla general, la tutela la interpone el titular del derecho fundamental

³⁰ El artículo 21 de la Ley 1757 de 2015 dispone lo siguiente: “Revisión previa de constitucionalidad. No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto (...) b). Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse”.

³¹ Ver entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, T-750 de 2014, T-063 de 2014 y T-516 de 2014.

³² Decreto 2591 de 1991, artículo 10: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

individual que se estima vulnerado.

73. En el caso que nos ocupa, en primera y segunda instancia, el Consejo de Estado determinó que estaban legitimados en la causa para presentar la acción de tutela los accionantes que se encontraran inscritos en el censo electoral distrital³³. A su entender, siendo que la providencia judicial se refería a la constitucionalidad de efectuar una consulta a los habitantes de la ciudad, la sola condición de pertenecer a su censo *“habilita a cualquier ciudadano habitante en la jurisdicción del Distrito a impetrar esta acción, por cuanto válidamente pueden considerar que la decisión judicial no se ajustó a los presupuestos constitucionales o legales para ser convocados a votar afirmativa o negativamente la pregunta propuesta.”*

74. Tal postura, sin embargo, no tuvo en cuenta que, como ya se mencionó, en el presente caso la tutela fue interpuesta a nombre propio³⁴ por la presunta vulneración al derecho fundamental al debido proceso³⁵ con ocasión de la sentencia proferida el 20 de agosto de 2015 por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sentencia que se expidió en el marco del control automático y abstracto de constitucionalidad de la convocatoria a una consulta popular local.

75. La naturaleza de dicho proceso de control constitucional es completamente trascendente en la verificación de la procedencia de la acción de tutela, en comparación con otras providencias judiciales, fundamentalmente porque no se trata de un proceso adversarial en el cual se resuelva un litigio *inter partes*, y no implica la definición de derechos subjetivos individuales. Es más, tampoco opera bajo el principio de justicia rogada, pues se trata de un control automático, por ende obligatorio y oficioso, de la realización de una consulta popular.

76. Con todo, para esta Corte, excepcionalmente puede considerarse que una providencia judicial de tal naturaleza puede vulnerar el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe garantizarse en todos los ámbitos de la vida pública y privada en que se lleven actuaciones que impliquen afectaciones a derechos sustanciales.

³³ En consecuencia, declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por Daniela Gómez Cortez, Wilson Segura Álvarez, Cesar Andrés Martínez, Gloria Patricia Parra y Carlos Enrique Castro.

³⁴ Los accionantes en el presente proceso son los ciudadanos Ramsés Alberto Ruiz Sánchez (Cdno. 2, Fls. 2-9), Diana Marcela Sánchez Cuellar (Cdno. 6), Carlos Enrique Castro Hernández (Cdno. 7), Ana Jeannette Forero Barrera (Cdno. 8) Campo Elías Moreno León (Cdno. 9), José Luis Robayo Fonseca (Cdno. 10) Ivonne Martiza Wittingham Martínez (Cdno. 11), Luis Diego Caballero Duarte (Cdno. 12), Wilson Segura Álvarez (Cdno. 13), Gregorio Garzón Fonseca (Cdno. 14), Gloria Patricia Parra Herrera (Cdno. 16), Daniela Gómez Cortes (Cdno. 17), Rodrigo Urrego Bautista (Cdno. 18), David Humberto Martínez Alfaro (Cdno. 19) María Emma Pintor Cortes (Cdno. 20), Segundo Guillermo Rojas López (Cdno. 21) Cesar Andrés Martínez Villareal (Cdno. 22).

³⁵ En un aparte de los hechos de la acción de tutela hacen mención también a los derechos “al acceso a la justicia” y a la “confianza legítima” (Hecho vigésimo primero. Cdno 2, Fl. 4) Sin embargo, ninguno explica en qué consiste dicha violación. Tampoco se menciona en el acápite de “los derechos fundamentales vulnerados”.

77. En efecto, como lo ha señalado esta Corte, el derecho al debido proceso no se circunscribe únicamente a lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política. De ahí que, de manera general, se considere que “*constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales*”³⁶. El debido proceso se refiere al conjunto de garantías que tienen las personas de que sus derechos les serán respetados por las autoridades judiciales o administrativas cuando resuelvan los asuntos de su competencia³⁷. En consecuencia, ninguna autoridad judicial podrá desbordar los márgenes de lo estrictamente delimitado por lo jurídicamente autorizado³⁸ en el ejercicio de sus competencias, pues ellas no le han sido dadas como fin sino como medio para conseguir la protección y garantía de la “*recta administración de justicia*”³⁹. En caso de contrariarla, “*su actuación subjetiva y caprichosa se convierte en una vía de hecho, por la vulneración al debido proceso.*”⁴⁰

78. Es en esos términos que el respeto al precedente se erige como una garantía de la recta administración de justicia –y por ende del debido proceso– pues con él se preserva “*el valor de la seguridad jurídica y se hacen valer los postulados de la justicia y de la igualdad ante la ley*”⁴¹. Como resultado, un arbitrario desconocimiento del precedente puede afectar el derecho fundamental al debido proceso.

79. Por tanto, esta Corte considera que cualquier persona, natural o jurídica, que demuestre por lo menos de manera sumaria que sufre una afectación en un interés legítimo por la sentencia de constitucionalidad de la consulta, está legitimado para solicitar el amparo del debido proceso.

80. Precisamente ese interés legítimo en la participación de la consulta

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2000.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2001.

³⁸ La Corte Constitucional, en Sentencia C-252 de 2001 señaló lo siguiente: “*Como las demás funciones del estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia*”. En consecuencia, “*Si se dicta una sentencia que adolece de vicios o errores de derecho se viola el debido proceso, pues tal circunstancia se traduce, directa o inmediatamente, en un agravio no sólo para la persona afectada, sino también para los demás sujetos procesales, y para la sociedad en general, pues el sentimiento de inconformidad no se circunscribe a quien directamente resulta damnificado, sino a la comunidad toda que, perdida la confianza en la protección real de los derechos, se sentirá expuesta a la arbitrariedad.*”

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2001. “*Como las demás funciones del estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia*”³⁹. En consecuencia, “*Si se dicta una sentencia que adolece de vicios o errores de derecho se viola el debido proceso, pues tal circunstancia se traduce, directa o inmediatamente, en un agravio no sólo para la persona afectada, sino también para los demás sujetos procesales, y para la sociedad en general, pues el sentimiento de inconformidad no se circunscribe a quien directamente resulta damnificado, sino a la comunidad toda que, perdida la confianza en la protección real de los derechos, se sentirá expuesta a la arbitrariedad.*”

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-242 de 1999.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 1996.

popular y en la celebración de las corridas de toros en la ciudad que demostraron tener los accionantes, es lo que los legitima en la causa en este caso para interponer la acción de tutela. En consecuencia, esta Corte concluye que tienen legitimación en la causa activa en este proceso de tutela, los ciudadanos Ramsés Alberto Ruíz Sánchez, José Luis Robayo Fonseca, Ivonne Maritza Wittingham Martínez, Segundo Guillermo Rojas López, Diana Marcela Sánchez Cuellar, Carlos Enrique Castro Hernández, Ana Jeannette Forero Barrera, Campo Elías Moreno León, Luis Diego Caballero Duarte, Wilson Segura Álvarez, Gregorio Garzón Fonseca, Gloria Patricia Parra Herrera, Daniela Gómez Cortes, Rodrigo Urrego Bautista, David Humberto Martínez Alfaro, María Emma Pintor Cortes, Cesar Andrés Martínez Villareal, Daniela Gómez Cortez, Wilson Segura Álvarez, Cesar Andrés Martínez, Gloria Patricia Parra y Carlos Enrique Castro.

3.3 Requisitos generales de procedencia

81. De conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corte, para que proceda la acción de tutela en contra de providencias judiciales, es necesario que se acrediten los requisitos generales y específicos de procedibilidad señalados para tales efectos.

82. En efecto, la jurisprudencia constitucional⁴² estableció los siguientes requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, los cuales deben cumplirse en su totalidad: (i) que la cuestión que se discuta tenga relevancia constitucional; (ii) que se cumpla el requisito de inmediatez; (iii) que cuando se trate de una irregularidad procesal tenga un efecto decisivo en la sentencia que se impugna, que resulte lesiva de la garantías constitucionales del actor; (iv) que el actor identifique de manera razonable los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados; (v) que la sentencia que se impugna en sede de tutela no corresponda a su vez a una sentencia que haya definido una acción de tutela; y (vi) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, es decir, que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable.

3.3.1 Cumplimiento de los requisitos generales de procedencia en el caso analizado

83. En el presente acápite, esta Corte hará el análisis del cumplimiento de cada uno de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el caso que analiza.

i) Relevancia constitucional

84. La relevancia constitucional como requisito genérico de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales implica evidenciar,

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

clara y expresamente, que “*la cuestión que se entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes*”⁴³. Este requisito persigue, entre otras, al menos tres finalidades: (i) evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad, (ii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones judiciales, y (iii) preservar la competencia y la independencia del juez ordinario

85. En efecto, con ello se busca evitar que, por medio de la acción de tutela en contra de providencias judiciales se discutan asuntos legales que, por definición, no le competen resolver al juez de tutela, cuya competencia se limita a aquellos casos en que existan afectaciones o vulneraciones de derechos fundamentales⁴⁴.

86. En este caso, las discusiones jurídicas de los cargos tienen relevancia constitucional tanto por sus fundamentos jurídicos como fácticos pues no solo tienen la potencialidad de afectar el derecho fundamental al debido proceso en su esfera constitucional. sino que también se refieren al valor del precedente constitucional; al análisis constitucional de las corridas de toros; a la naturaleza y el alcance de la consulta popular, y a la delimitación constitucional de los mecanismos de participación ciudadana.

ii) Requisito de inmediatez

87. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la vulneración⁴⁵.

88. En este caso, la acción se ejerció de manera oportuna, pues entre la fecha de expedición de la providencia judicial cuestionada (20 de agosto de 2015), y la presentación de la acción de tutela (27 de agosto de 2015) transcurrieron tan solo 7 días.

iii) Efecto decisivo de la irregularidad

89. Esta Corporación también ha establecido que para que la tutela sea procedente, la irregularidad alegada debe afectar decisivamente al derecho fundamental presuntamente vulnerado.

90. En el caso que se analiza, los accionantes argumentan que es precisamente el haber desconocido el precedente lo que constituye la

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005 y T-458 de 2016.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, Corte Constitucional Sentencias T-173 de 1993 y T-102 de 2006.

⁴⁵ En ese sentido, en Sentencia C-590 de 2005, la Corte señaló que la razón de ser de este requisito es evitar la transgresión de principios como la cosa juzgada o la seguridad jurídica, ya que permitir que la acción de tutela se interponga meses o incluso años después de la fecha en la que se toma la decisión desdibujaría la finalidad de los mecanismos ordinarios de defensa previstos por el legislador.

vulneración de su derecho fundamental al debido proceso.

91. Como lo ha señalado esta Corte, y como se señaló en el acápite 3.2 de esta sentencia, el derecho fundamental al debido proceso “*comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas*”⁴⁶. Precisamente esas garantías del debido proceso aseguran a las personas “*una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho.*”⁴⁷

92. Así, el debido proceso se constituye como la herramienta para garantizar la sujeción de las autoridades al sistema de reglas establecidas por el Estado. Es en ese entendimiento que el desconocimiento del precedente tiene la potencialidad de vulnerar el derecho fundamental al debido proceso, pues el contiene las reglas relevantes que fueron aplicadas en casos similares, de donde por consiguiente se pueden desprender expectativas legítimas.

93. En esos términos, el alegado desconocimiento del precedente por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tiene la potencialidad de desconocer el derecho de los accionantes. Esto no ocurre, en cambio, con el señalamiento relacionado con el desconocimiento del término previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994 para que el Concejo rinda su concepto, en tanto dicho trámite no guarda relación alguna con el defecto alegado.

iv) Identificación razonable de los hechos

94. Para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, también es necesario que la parte actora identifique razonablemente tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados. Además, debe haber alegado esa vulneración en el proceso ordinario, siempre y cuando haya tenido oportunidad de hacerlo⁴⁸.

95. La carga de señalar en qué consiste la aparente anomalía de la providencia judicial no significa que se le deba exigir un nivel de detalle que no corresponda con la naturaleza de este instrumento informal de protección de derechos⁴⁹. En el mismo sentido, tampoco se le puede exigir al accionante la identificación de algo tan específico como lo es el precedente concreto de una sentencia determinada o la acertada identificación del defecto alegado. Cuando el accionante no lo haya hecho correctamente, le corresponde al juez, con base en los hechos identificados por el accionante, determinar si la providencia judicial cuestionada se halla en uno de tales defectos.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-383 de 2000.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-242 de 1999.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-589 de 2010.

96. Esto resulta distinto a la carga que se exige a las solicitudes de nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional. La naturaleza excepcionalísima de la procedencia de las solicitudes de nulidad, hace que el accionante deba identificar la causal de nulidad invocada y argumentar suficientemente por qué la sentencia incurrió en ella. Como consecuencia, el juez de nulidad – esto es, la Sala Plena de la Corte– debe limitarse a pronunciarse únicamente respecto a lo planteado y demostrado por el solicitante. Es así que la Corte ha señalado que el solicitante “*debe demostrar de qué forma atenta contra las garantías del debido proceso, fundamento que delimita el ámbito de competencia de la Sala Plena. Por tanto, le corresponde precisar, de manera clara, los preceptos constitucionales transgredidos y explicar su incidencia en la decisión.*”⁵⁰ En esos casos, a la Corte no le es dable hacer un análisis más allá de lo señalado por el solicitante, pues opera con absoluto rigor el principio de *iura notiv curia*.

97. En el asunto sometido a revisión de esta Sala, los actores hacen una relación de los hechos y un análisis del precedente constitucional que consideran fue desconocido por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

98. Por la naturaleza de la providencia judicial en contra de la cual se interponen las acciones de tutela, no era posible que los accionantes hubieran tenido la oportunidad de alegar sus reparos en ningún otro momento.

99. En esos términos, esta Corte considera que el requisito estudiado se encuentra cumplido.

v) No se trata de una sentencia de tutela

100. Esta Corte ha señalado que es necesario que la providencia judicial cuestionada no sea una sentencia de tutela, pues los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida.

101. En este caso es claro que no estamos ante una tutela contra sentencia de tutela sino que se trata de una tutela en contra de una sentencia de control previo y automático de constitucionalidad de competencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

vi) Requisito de subsidiariedad.

102. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, la propia jurisprudencia ha precisado que el examen del cumplimiento de este requisito no se agota con corroborar la

⁵⁰ Corte Constitucional, Auto 031 de 2018.

existencia de otro medio de defensa, sino que implica, además, verificar que este sea idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales, pues, en caso contrario, la tutela resultaría excepcionalmente procedente.

103. En tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales, ha advertido esta Corte, que es necesario que el accionante haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial, para que la acción de tutela sea procedente⁵¹.

104. Siguiendo esta línea, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual el amparo constitucional no resulta procedente cuando, a través de este medio, se pretende reabrir etapas procesales que se encuentran agotadas porque no se presentaron los recursos respectivos, ya sea por negligencia, descuido o distracción de las partes⁵².

105. En este caso, ocurre que no existe otro medio de defensa judicial para controvertir la sentencia⁵³ por medios ordinarios o extraordinarios por tratarse de una sentencia proferida en ejercicio del control de constitucionalidad previsto en el Artículo 21 de la Ley 1757 de 2015.

106. Precisamente como en este caso la acción de tutela tiene por objeto cuestionar la decisión judicial que avaló la consulta popular –y no la consulta popular en sí misma⁵⁴– el análisis de subsidiariedad se encuentra satisfecho.

3.4 Requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

107. Además de los requisitos generales, la jurisprudencia constitucional ha definido unos requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, relacionados con graves defectos que las hacen incompatibles con los preceptos constitucionales⁵⁵.

108. Ellos son *defecto orgánico*⁵⁶; *defecto procedimental*⁵⁷; *defecto fáctico*⁵⁸;

⁵¹ En los términos de la Sentencia SU-424 de 2012, “[L]a acción de tutela no puede admitirse, bajo ningún motivo, como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.

Ver también, Corte Constitucional, Sentencia T-006 de 2015.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-103 de 2014.

⁵³ Como lo ha señalado esta Corte, “el ordenamiento jurídico vigente no establece la “eventual revisión” de la decisión previa de constitucionalidad del mecanismo de consulta popular territorial, a cargo de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativo.” Ver Auto 725 de 2017.

⁵⁴ El Alcalde Mayor de Bogotá profirió el Decreto 334 de 2015 “por medio del cual se convoca a los/as ciudadanos /as a participar en una Consulta Popular en el Distrito Capital”. En tratándose de un acto administrativo de carácter general, el mecanismo para controvertir la consulta popular es el medio de control de nulidad simple en los términos del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, Corte Constitucional, Sentencias C-590 de 2005, T-666 de 2015 y T-582 de 2016.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencias T-446 de 2007 y T-929 de 2008.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-490 de 2016.

⁵⁸ Idem.

*error inducido; decisión sin motivación*⁵⁹; *desconocimiento del precedente*⁶⁰; *violación directa de la Constitución*⁶¹; *defecto material o sustantivo*⁶². De estos, al menos uno debe cumplirse para que la acción de tutela sea procedente⁶³. Así mismo, debe tenerse en cuenta que una misma irregularidad puede dar lugar a la configuración de varios de estos defectos.

109. Los accionantes del *sub judice* alegaron que la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (i) permitió que se sometiera al electorado distrital un asunto que no es competencia de las entidades territoriales; (ii) vulneró la Constitución al permitir que una decisión que solo le compete al Congreso pueda ser definida por una autoridad local; y (iii) desconoció el precedente de la Sentencia T-296 de 2013, conforme a la cual la tauromaquia forma parte del ejercicio del derecho fundamental a expresar manifestaciones artísticas y culturales.

110. Así, esta controversia no se refiere al grado de autonomía de las entidades territoriales, ni a la tensión entre éste y el principio de Estado unitario. Ella se circunscribe específicamente a si una providencia judicial desconoció el precedente constitucional al haber considerado constitucional que el Alcalde convocara a una consulta popular un tema que por estar expresamente permitido por una ley, no tendría la competencia para prohibir⁶⁴.

111. En esos términos, los defectos alegados por los accionantes se enmarcan dentro del desconocimiento del precedente constitucional en punto a (i) la competencia para prohibir las corridas de toros y (ii) la naturaleza de la consulta popular.

3.4.1 El defecto por desconocimiento del precedente sobre la competencia para prohibir las corridas de toros

112. El defecto por desconocimiento del precedente se configura cuando, a pesar de existir un precedente vinculante y vigente, la autoridad judicial lo desconoce en un caso concreto, sin ofrecer una razón suficiente para apartarse⁶⁵.

113. La aplicabilidad del precedente por parte del juez es de carácter obligatorio, siempre que la *ratio decidendi* de la sentencia antecedente (i) establezca una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) haya servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o una cuestión constitucional similar a la que se estudia en el caso posterior; y (iii)

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencias T-233 de 2007 y T-709 de 2010.

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-589 de 2016.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-589 de 2016.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T-582 de 2016.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia T-404 de 2017.

⁶⁴ Así lo ha indicado esta Corte por ejemplo en la Sentencia T-123 de 2009.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

los hechos del caso o las normas juzgadas en la providencia anterior sean semejantes o planteen un punto de derecho parecido al que se debe resolverse posteriormente⁶⁶.

114. En su sentencia del 20 de agosto de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, después analizar la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la materia, concluyó que las entidades territoriales tienen competencia para prohibir las actividades taurinas en su jurisdicción.

115. Para efectos de determinar si con ello se desconoció el precedente constitucional, esta Corte analizará su jurisprudencia en punto a las corridas de toros. A manera de recuento, se abordarán las sentencias C-666 de 2010, C-889 de 2012 y T-296 de 2013 que representan la interpretación de la Corte Constitucional sobre el alcance y significado de la jurisprudencia relevante en la materia y en las cuales se encuentra su precedente sobre la competencia para prohibir las corridas de toros.

116. En la **Sentencia C-666 de 2010**, la Corte decidió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 7° de la Ley 84 de 1989, que consagra que *“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”* se exceptúan de ser sancionadas. Para ello, a la Corte le correspondió resolver los siguientes dos problemas jurídicos: *“(i) Si la excepción del artículo 7° de la ley 84 de 1989 encuentra fundamento en la consideración de hechos o manifestaciones culturales y sociales de las actividades en ella incluidas; y de ser así, (ii) si, partiendo de que en Colombia está prohibido el maltrato animal y los actos de crueldad contra animales porque desconocen el deber constitucional de protección a los mismos, las actividades incluidas en el artículo 7° de la ley 84 de 1989 resultan acordes a la Constitución en cuanto son manifestaciones culturales y expresiones del pluralismo que se deriva de una interpretación incluyente de la misma.”*

117. El primer punto que resaltó la Sala es que las actividades contenidas en la disposición demandada son entendidas como manifestaciones culturales, para lo cual han de estar acorde con el contenido dogmático de la Constitución. Por ende, señaló las siguientes cinco reglas:

- (i) Que *“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”*;
- (ii) Que *“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*

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005.

ininterrumpida de tradición de dicha población”;

- (iii) Que *“la realización de dichas actividades deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente éstas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización”;*
- (iv) Que *“las manifestaciones culturales en las cuales está permitido el maltrato animal son aquellas mencionadas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989,”* y que *“no se entienden incluidas dentro de la excepción al deber de protección animal otras expresiones que no hayan sido contempladas en la disposición acusada”;* y
- (v) Que *“las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.”*

118. Adicionalmente, la Corte señaló la siguiente regla con base en la cual concluyó la exequibilidad de las disposiciones acusadas: *“respecto de estas precisas actividades y de cualquiera que involucre maltrato animal se concluye que el Estado podrá permitir las cuando se consideren manifestación cultural de la población de un determinado municipio o distrito, pero deberá abstenerse de difundirlas, promocionarlas, patrocinarlas o cualquier otra forma de intervención que implique fomento a las mismas por fuera de los límites establecidos en esta sentencia. Sólo así se alcanza una interpretación armónica de dos principios constitucionales que se contraponen en las concretas actividades que excepciona el artículo 7° de la ley 84 de 1989.”*

119. Por su parte, en la **Sentencia C-889 de 2012**, la Corte Constitucional decidió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra de los artículos 14 y 15 (parciales) de la Ley 916 de 2004 *“por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino”*.

120. Allí, la Sala Plena resolvió el siguiente problema jurídico: *“¿Las expresiones demandadas, en tanto sujetan la autorización para el uso de las plazas de toros permanentes a la comunicación del interesado a las autoridades administrativas correspondientes, vulneran la autonomía de las entidades territoriales, porque presuntamente les imponen la obligación de permitir el espectáculo taurino en dichos inmuebles?”*

121. En esa ocasión, la Corte identificó el alcance de las competencias de las autoridades administrativas en el desarrollo de espectáculos taurinos. Así, dispuso que ellas no tienen la posibilidad *“de imponer, motu proprio, sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas (sic) por el ordenamiento”*. Adicionalmente, dicha Sentencia

distinguió entre la función de policía y el poder de policía. La primera, concluyó, está en cabeza de las autoridades administrativas y se traduce en “*la autorización de los espectáculos públicos*” que en todo caso está sometida “*al principio de estricta legalidad, predicable respecto de las limitaciones a derechos constitucionales derivadas del orden público*”. Por su parte, el poder de policía, entendido como “*aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social*” radica únicamente en el Congreso de la República.

122. Para resolver el mencionado problema jurídico, la Corte fijó las siguientes reglas:

- (i) “*Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina*”;
- (ii) “*Las autoridades territoriales estén circunscritas en su actuar a los lineamientos fijados por el poder de policía, sin que puedan imponer motu proprio sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas por el ordenamiento*”;
- (iii) “*El Congreso, en ejercicio de una competencia que esta Corte ha considerado válida desde la perspectiva constitucional, incluso para el caso concreto de la actividad taurina, ha decidido reconocer dicha práctica como una expresión cultural. De esta manera, las entidades territoriales resultan vinculadas jurídicamente por ese reconocimiento*”; y
- (iv) Como -la tauromaquia- “*se trata de una actividad controversial y que compromete posiciones jurídicas constitucionalmente relevantes, bien puede ser restringida por el legislador, al grado de prohibición general. Sin embargo, consideraciones básicas derivadas de la eficacia del principio democrático, exigen que esas decisiones estén precedidas del debate propio de las normas legales.*”

123. En consecuencia, la Corte resolvió lo siguiente:

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

contenidas en el artículo 14 de la Ley 916 de 2004 “*por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.*”

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

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

124. En el caso bajo examen, más que un desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, de la cual tampoco existe posibilidad de apartarse, es evidente el desconocimiento del precedente, sin que se hubieran cumplido las cargas necesarias para apartarse del mismo, con lo cual, las reglas establecidas en la *ratio decidendi* de la **Sentencia C-889 de 2012**, debieron ser aplicadas.

125. Precisamente, en punto a las reglas establecidas por la mencionada sentencia, la Sala Plena en el Auto 025 de 2015, señaló lo siguiente: “*la sentencia C-889 de 2012 estableció claramente una diferenciación entre las competencias específicas de las autoridades distritales y el Congreso de la República en relación con la actividad taurina. En esa dirección excluyó cualquier posibilidad de que las autoridades territoriales impidieran tal práctica, en un escenario de acatamiento del marco legal -que incluye la causación de heridas así como la muerte del toro- y de las restricciones definidas en la sentencia C-666 de 2010.*”

126. Ahora bien, en la **Sentencia T-296 de 2013**, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional resolvió un conflicto contractual entre la Corporación Taurina de Bogotá y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte en relación con la renovación del contrato de arrendamiento para la entrega de la plaza de toros “La Santa María”, con el fin de celebrar la temporada taurina de la ciudad de Bogotá. En ese marco concluyó que la determinación de la Administración Distrital de no renovar el contrato de arrendamiento de la plaza de toros, era contrario al debido proceso administrativo, pues la Alcaldía prohibió la realización del espectáculo taurino sin tener competencia para hacerlo.

127. En relación con el caso *sub judice*, esta Corte considera que la Sentencia del 20 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A desconoció el precedente de la Sentencia C-889 de 2012. En efecto, la regla utilizada por dicha sentencia debió haber sido aplicada por el Tribunal pues en ella se (i) resolvió un

problema jurídico similar al de la providencia judicial aquí cuestionada⁶⁷, (ii) sentó en su *ratio decidendi* la regla conforme a 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. 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.

128. Pese a lo anterior, en el análisis de constitucionalidad de la consulta popular, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló que “*en la sentencia C-666 de 2010 no se está sosteniendo la tesis según la cual la Tauromaquia es una cuestión de carácter nacional que sólo pueda ser regulada por el legislador.*”⁶⁸ A su juicio, “*la afirmación contundente de la sentencia C-889 de 2012 según la cual ‘las autoridades locales carecen de un soporte normativo que las lleve a concluir que la actividad taurina está prohibida in genere’, en principio no resulta consecuente con la circunstancia de que en C-666 de 2010 (sic), como se demostró, no se erige una ‘reserva de ley’ que haga constitucionalmente inviable que autoridades distintas al Legislador entren a concretar ‘mediante reglamentos administrativos’ la materia de que se trata*”⁶⁹.

129. Ello sin embargo, es un entendimiento equivocado de lo señalado por esta Corte y de lo dispuesto por la Constitución, pues justamente en la Sentencia C-889 de 2012, esta Corporación hizo la siguiente precisión:

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

⁶⁷ En efecto, en uno y otro caso el problema subyacente versaba sobre la competencia de una autoridad local para prohibir las corridas de toros mediante consulta popular.

⁶⁸ Cdno. 2, Fl. 30.

⁶⁹ Cdno. 2, Fls. 31-32.

130. Por consiguiente, se concluye que, con su providencia judicial, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció el precedente constitucional vigente y con ello vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de los accionantes, quienes por distintas razones, tienen un interés en la revisión de constitucionalidad de la consulta popular.

4. La naturaleza y alcance de las consultas populares

131. El entendimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de que el Alcalde podía realizar la mencionada consulta popular, resulta además contrario a la naturaleza y alcance que tienen estos instrumentos de participación.

132. En primer lugar toda consulta popular tiene límites y condiciones precisas tanto en la Constitución como en la Ley 134 de 1994, uno de los cuales es que los mandatarios departamentales y municipales o distritales, sólo tienen permitido llamar a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de orden regional o local.

133. Dentro de los requisitos para la realización de la consulta popular se encuentra aquel conforme al cual, quien la convoca debe tener la competencia para llevar a cabo lo que la ciudadanía decida. Así lo dispone el artículo 105 de la Constitución que establece el marco general a nivel territorial de la consulta popular, cuando señala que los Gobernadores y Alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio⁷⁰. Ello además es ratificado por la Ley Estatutaria 1757 de 2015, cuyo artículo 18 establece que sólo pueden ser materia de consulta popular, *“aquellas cuestiones que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial”*.

134. En ese sentido, no le asiste razón a los intervinientes que sostienen que *“dado que la consulta no tiene alcance normativo, no surge una disposición legal prohibitiva pues solo tiene por finalidad determinar si se trata de una práctica que tiene arraigo en la sociedad bogotana actual.”*

135. Por el contrario, como lo dispone la ley, cuando los consultados hayan tomado una decisión, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. En ese sentido se trata de un mandato para materializar la decisión del electorado y no una mera potestad o una manera de comprobar el arraigo cultural de una práctica determinada.

136. Así, resulta claro que el funcionario que convoca a una consulta popular debe tener la competencia para materializar la decisión de la ciudadanía. En el caso de las corridas de toros, el Alcalde de Bogotá D.C. se encuentra

⁷⁰ El artículo 105 de la Constitución dispone que *“los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.”*

sujeto a la ley 916 de 2004. Dicha ley dispone que la celebración de espectáculos taurinos en los casos de las plazas de toros permanentes –como lo es la de la Santa María⁷¹– se requiere únicamente de la previa comunicación al órgano administrativo competente⁷². En ese sentido, la autorización para realizar las corridas de toros en Bogotá viene expresamente dada por el legislador y el órgano administrativo no juega ningún papel en su autorización o prohibición.

137. En esos términos, el Alcalde no tendría competencia para ejecutar el mandato de la ciudadanía en caso de que la mayoría señalara que no está de acuerdo con que se celebren corridas de toros y novilladas en la ciudad de Bogotá, pues no tiene la competencia para prohibirlos de manera general en la ciudad o en su Distrito, para lo que tendría que expedirse un decreto, orden o resolución que en todo caso se encuentran supeditadas a la Ley 916 de 2004, la que expresamente permite la celebración de corridas de toros en el territorio nacional. Adicionalmente, dicha ley limita expresamente la competencia del Alcalde de los municipios al ejercicio de su poder de policía.

138. En consecuencia, el Alcalde no tiene la competencia para prohibir las actividades taurinas en su municipio. Como lo afirmó la mencionada Sentencia C-889 de 2012 en su *ratio decidendi*, que a su vez fue retomada en la parte motiva en las sentencias C-666 de 2010 y T-296 de 2013: “*Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina*”, mientras que “*Las autoridades territoriales estén circunscritas en su actuar a los lineamientos fijados por el poder de policía, sin que puedan imponer motu proprio sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldas por el ordenamiento*”.

139. Ello a su vez encuentra sustento en el artículo primero de la Constitución, en virtud del cual Colombia se constituye como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Democrática. Con ello, se afirma, antes que nada, que la democracia se debe ejercer en dentro del imperio de la ley. No en vano, tanto la Constitución como la ley disponen que las autoridades locales podrán someter a las consultas populares únicamente aquello que está en sus competencias.

140. En conclusión, el Alcalde no puede convocar a una consulta popular

⁷¹ El artículo 10 del Reglamento Nacional Taurino señala que: “*Las plazas de toros permanentes se clasifican, por su tradición o en razón del número o clase de espectáculos taurinos que se celebran en las mismas, en tres categorías. Serán plazas de primera categoría: Plaza de toros de "Santa María" de Bogotá (...)*”.

⁷² En su artículo 14, dicha ley señala los requisitos para la celebración de espectáculos taurinos, y dispone lo siguiente: “*La celebración de espectáculos taurinos requerirá la previa comunicación al órgano administrativo competente o, en su caso, la previa autorización del mismo en los términos previstos en este reglamento. Para la celebración de espectáculos taurinos en plazas permanentes bastará únicamente, en todo caso, con la mera comunicación por escrito. En las plazas no permanentes será necesaria la autorización previa del órgano administrativo competente. La comunicación o la solicitud de autorización podrán referirse a un espectáculo aislado o a una serie de ellos que pretendan anunciarse simultáneamente para su celebración en fechas determinadas.*”

sobre la prohibición de las corridas de toros en la ciudad, pues el resultado podría derivar en un mandato que no puede llevar a cabo pues carece de la competencia para ello, de conformidad con lo establecido en el precedente constitucional vigente.

5. La vulneración del derecho fundamental al debido proceso

141. Los accionantes solicitaron el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, el cual, a su juicio, les había sido vulnerado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues en su sentencia del 20 de agosto de 2015, desconoció el precedente constitucional.

142. Como se señaló en esta sentencia, la providencia del Tribunal Administrativo desconoció el precedente constitucional al permitir que el Alcalde de Bogotá D.C. convoque a una consulta popular un asunto que no tiene competencia para prohibir, pues está regulado y permitido por una ley de la República de alcance nacional.

143. El derecho al debido proceso así como la igualdad en la aplicación de la ley, se vulneran implícitamente en toda sentencia que desconoce el precedente, ya sea éste vertical u horizontal⁷³. Es así como esta Corte ha señalado rotundamente que “*el derecho al debido proceso es el que tiene una persona a la recta administración de justicia*”⁷⁴. En parte ello explica el carácter vinculante del precedente en el ordenamiento jurídico colombiano.

144. La teoría del valor vinculante del precedente es precisamente la materialización de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La seguridad jurídica y la predictibilidad de las decisiones hacen parte del núcleo esencial del debido proceso y del derecho a la igualdad ante la ley⁷⁵.

145. De ahí que esta Corte ha sostenido precisamente que “*sentencias contradictorias de las autoridades judiciales en circunstancias en que aparentemente debería darse un trato igualitario, generan indefinición en elementos del ordenamiento y favorecen la contradicción o el desconocimiento del derecho a la igualdad de los asociados.*”⁷⁶

146. De manera similar, con el solo desconocimiento del precedente se desconoce el derecho a la igualdad.

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2007.

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-101 de 1993.

⁷⁵ Sobre el particular, esta Corte señaló en su Sentencia T-086 de 2007 que “*La fuerza vinculante del precedente en el ordenamiento jurídico colombiano, se explica entonces, al menos, por cuatro razones principales: (i) en virtud del principio de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 13 C.P.), que exige tratar de manera igual situaciones sustancialmente iguales; (ii) por razones de seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales debe ser “razonablemente previsibles”; (iii) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima (artículo 84 C.P.), que demandan respetar las expectativas generadas por las reglas judiciales en la comunidad; y finalmente, (iv) por razones de rigor judicial, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema jurídico.*”

⁷⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-698 de 2004.

147. Es por ello que la autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta y encuentra como límite el derecho de toda persona a recibir el mismo tratamiento por parte de las autoridades judiciales⁷⁷. Ello obedece a que el principio de igualdad no se contrae únicamente a la producción de una ley sino también a su aplicación e interpretación⁷⁸. En efecto, siendo que los jueces interpretan la ley y atribuyen consecuencias jurídicas a las partes en conflicto, *“la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y la aplicación de la ley.”*⁷⁹

148. Por las mismas razones, tales derechos se vulneran también en los casos en que la providencia judicial no resuelve un conflicto *inter partes* sino uno de constitucionalidad abstracta⁸⁰: el debido proceso y la igualdad de trato implican que las autoridades deben interpretar y aplicar la ley de la misma manera en casos similares. En ello consiste precisamente la confianza legítima en la administración de justicia que comprende *“la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme.”*⁸¹

149. Particularmente, cuando las altas corporaciones se han pronunciado sobre un asunto particular, el juez debe aplicar la regla sentada por ellas. En estos casos, la autonomía judicial se restringe a tales criterios unificadores⁸².

150. En el presente caso la sentencia del 20 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca Sección Primera, Subsección A, por medio de la cual declaró la constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular del Alcalde de Bogotá D.C., desconoció el precedente constitucional conforme al cual el legislador es la única autoridad que puede prohibir las corridas de toros

6. Síntesis de la decisión

151. En el asunto *sub examine*, la Sala Plena revisó los fallos proferidos, en primera instancia el veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015), por la Sección Quinta del Consejo de Estado, y en segunda instancia, el veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015) por la Sección Primera de la misma Corporación judicial, en el trámite del proceso de tutela iniciado por Ramsés Alberto Ruiz Sánchez y otros, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, mediante la cual se declaró ajustada a la Constitución la consulta popular que convocó

⁷⁷ Ver, por ejemplo, entre otras, las Sentencias T-918 de 2010, T-193 de 1995 de la Corte Constitucional

⁷⁸ La Corte Constitucional, en sentencia T-193 de 1995 señaló que *“se vulnera el principio de igualdad si se otorga un trato desigual a quienes se hallan en la misma situación, sin que medie una justificación objetiva y razonable”*

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia T-794 de 2011.

el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. para que la ciudadanía decidiera si está de acuerdo con que se realicen corridas de toros y novilladas en esa ciudad. A juicio de esta Corte, la tutela interpuesta está llamada a prosperar.

152. A dicha conclusión se llegó tras haber analizado los siguientes ejes temáticos: (i) los requisitos para la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales; (ii) el precedente constitucional sobre la competencia para prohibir las corridas de toros; y (iii) la naturaleza y alcance de las consultas populares, como pasa a exponerse.

153. En primer lugar, la Corte verificó los requisitos de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. Estudió la legitimación en la causa de los accionantes y encontró que sólo tres de los accionantes habían participado en el proceso de control abstracto de constitucionalidad, por lo cual declaró que los demás, al no ser titulares del derecho fundamental al debido proceso, carecían de la legitimación para actuar en nombre propio por medio de la acción de tutela. Con todo, consideró que la acción de tutela de los tres accionantes que sí estaban legitimados en la causa cumple con los requisitos genéricos y específicos de procedibilidad en materia de tutela en contra de providencias judiciales.

154. En concreto, esta Corte señaló que la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció de manera injustificada la regla utilizada por la Sentencia C-889 de 2012, la cual debió haber sido aplicada por el Tribunal pues en ella se (i) resolvió un problema jurídico similar al de la providencia judicial aquí cuestionada⁸³, (ii) sentó en su *ratio decidendi* la regla conforme a 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. Dicha regla estaba además contenida en la parte motiva en las sentencias C-666 de 2010 y T-296 de 2013.

155. En consecuencia, permitir que el Alcalde convoque a una consulta popular sobre la prohibición de las corridas de toros en la ciudad de Bogotá D.C. contraría dicho precedente pues él no tiene la competencia para ejecutar dicho mandato. Ello está íntimamente ligado con la consideración hecha por la Corte con respecto a la naturaleza de la consulta popular. En efecto, el funcionario que convoca a una consulta popular debe tener la competencia de ejecutar la decisión del electorado pues éste constituye un mandato popular.

156. Por último, la Sala Plena señaló que con dicho desconocimiento del precedente se le vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso a los accionantes. Precisamente en la teoría del valor vinculante del precedente se encuentra la materialización de la seguridad jurídica y la predictibilidad de las decisiones las cuales hacen parte del núcleo esencial del debido proceso y del derecho a la igualdad ante la ley.

⁸³ En efecto, en uno y otro caso el problema subyacente versaba sobre la competencia de una autoridad local para prohibir las corridas de toros mediante consulta popular.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia del 23 de septiembre de 2015 proferida por el Consejo de Estado, que a su vez confirmó el fallo del 22 de octubre de 2015, en cuanto declaró procedente la acción de tutela interpuesta por Ramsés Alberto Ruiz Sánchez, y otros, en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, se concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso por violación del precedente constitucional

Segundo.- REMITIR por Secretaría General el expediente identificado con número de radicación 11001-03-15-000-2015-02257-01 a la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con impedimento

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
En comisión

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General