

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL -Sala Tercera de Revisión-

### AUTO 1928 de 2022

**Expediente:** T-3.758.508

**Referencia:** Solicitudes de cumplimiento y solicitud de apertura de incidente de desacato de la sentencia T-296 de 2013.

**Magistrado ponente:**  
Alejandro Linares Cantillo

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Paola Andrea Meneses Mosquera, Antonio José Lizarazo Ocampo, y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido el siguiente:

### AUTO

#### I. ANTECEDENTES

##### A. SENTENCIA T-296 DE 2013

1. Mediante la sentencia T-296 de 2013 (en adelante “Sentencia T-296” o la “Sentencia T-296 de 2013”), proferida por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, este tribunal efectuó la revisión de las sentencias de tutela del 16 de octubre de 2012 proferida por el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá, y la Sentencia del 8 de agosto de 2012 del Juzgado Cincuenta y Siete Civil Municipal de Bogotá, dictadas en el marco del proceso de tutela iniciado por la Corporación Taurina de Bogotá (en adelante “CTB”) contra la Alcaldía Mayor de Bogotá (en adelante “Alcaldía”) y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (en adelante “IDRD”).

2. En la acción de tutela, la CTB consideró que se habían vulnerado sus derechos al debido proceso y a la libertad de expresión artística, por la decisión de dichas autoridades públicas de terminar anticipadamente el contrato que permitía a la CTB el uso de la Plaza de Toros de Santa María para realizar espectáculos taurinos, y la decisión administrativa de suspender la venta de

abonos para la temporada 2013 y la cancelación de novilladas adelantadas en el marco del Festival de Verano.

3. La Sala Segunda de Revisión resolvió el caso concreto, revocando las providencias de instancia proferidas en el trámite de la acción de tutela y **concedió** el amparo solicitado, decidiendo:

*“Primero.- **REVOCAR** por las razones expuestas en esta providencia, la Sentencia del 16 de octubre de 2012 del Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá, que confirmó la Sentencia del 8 de agosto de 2012 del Juzgado Cincuenta y Siete Civil Municipal de Bogotá, que negó el amparo solicitado, y en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la libre expresión artística, invocados por la Corporación Taurina de Bogotá, dejando sin efectos la Resolución 280 de 2012, “por medio de la cual se revoca el Contrato No. 411 de 1999”; y el Oficio 20121010062061 del 26 de abril de 2012, por medio del cual se suspendió la venta de abonos y las novilladas en el marco del Festival de Verano.*

*Segundo.- **DECLARAR** la existencia de un daño consumado en relación con la realización de la temporada taurina correspondiente al año 2013.*

*Tercero.- **ORDENAR** a la entidades accionadas: (i) restituir de manera inmediata la Plaza de Toros de Santa María como plaza de toros permanente para la realización de espectáculos taurinos y la preservación de la cultura taurina, sin perjuicio de otras destinaciones culturales o recreativas siempre que éstas no alteren su destinación principal y tradicional, legalmente reconocida, como escenario taurino de primera categoría de conformidad con la Ley 916 de 2004; (ii) rehabilitar en su integridad las instalaciones de la Plaza para la realización de espectáculos taurinos en las condiciones habituales de su práctica, como expresión de la diversidad cultural y el pluralismo social, en garantía de la salubridad, la seguridad y la tranquilidad de las personas que utilicen dichos escenarios para realizar su expresión artística o para disfrutarla; (iii) abstenerse de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C.*

*Cuarto.- **ORDENAR** a las autoridades distritales competentes disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: (i) la reapertura de la Plaza como escenario taurino en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública aplicables al proceso; (ii) el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto; (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística.*

*Quinto.- El IDRD dispondrá de seis (6) meses, a partir de la notificación de la presente providencia, para el cumplimiento de lo ordenado en el resolutivo anterior -cuarto-, a través de los procedimientos contractuales u otros administrativos del caso conducentes a la reanudación de los espectáculos taurinos tradicionales y periódicos, en los términos de la Ley 916 de 2004.”*

## **B. AUTOS 025, 060 Y 459 DE 2015**

4. Luego de proferida la Sentencia T-296, las entidades accionadas presentaron sendas solicitudes de nulidad de la providencia ante la Corte Constitucional, alegando principalmente que: (i) la Sala de Revisión había desconocido el precedente constitucional consignado en las sentencias C-367 de 2006, C-666 de 2010 y C-889 de 2012; (ii) la Sala de Revisión había

desconocido la cosa juzgada del fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 12 de julio de 2012; y (iii) existía una falta de congruencia de la sentencia. Establecida la concurrencia de los requisitos para la procedencia formal de las solicitudes de nulidad contra las providencias de este tribunal y evaluados los cargos formulados, la Corte concluyó que con la expedición de la Sentencia T-296 no se produjo una violación al derecho al debido proceso, resolviendo mediante el auto 025 de 2015 (en adelante “Auto 025”):

*“**NEGAR** la solicitud de nulidad de la Sentencia T-296 de 2013, proferida por la Sala Segunda de Revisión.”*

5. Asimismo, las entidades accionadas presentaron solicitudes de aclaración, por medio de las cuales pidieron a la Sala de Revisión que esclareciera algunas de las órdenes dictadas en la Sentencia T-296. Habiendo verificado el cumplimiento de los requisitos para este tipo de solicitudes frente a providencias proferidas por esta corporación, la Sala resolvió por medio del auto 060 de 2015 (en adelante “Auto 060”) aclarar la providencia y, particularmente, **asumir la competencia para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-296**, en los siguientes términos:

*“**Primero.- ACLARAR** que la orden de restitución contenida en el resolutivo tercero de la Sentencia T-296 de 2013 (i. “restituir de manera inmediata la Plaza de Toros de Santa María como plaza de toros permanente para la realización de espectáculos taurinos y la preservación de la cultura taurina, sin perjuicio de otras destinaciones culturales o recreativas siempre que éstas no alteren su destinación principal y tradicional, legalmente reconocida, como escenario taurino de primera categoría de conformidad con la Ley 916 de 2004”), alude a la ratificación de la destinación jurídica de la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, como plaza de toros permanente de primera categoría, de acuerdo con lo establecido en la Ley 916 de 2004.*

***Segundo.- ACLARAR** que la rehabilitación dispuesta en el ordinal tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-296 de 2013 (ii. Rehabilitar en su integridad las instalaciones de la Plaza para la realización de espectáculos taurinos en las condiciones habituales de su práctica, como expresión de la diversidad cultural y el pluralismo social, en garantía de la salubridad, la seguridad y la tranquilidad de las personas que utilicen dichos escenarios para realizar su expresión artística o para disfrutarla”), comprende la obra de reforzamiento estructural de la Plaza de Toros de Santa María decidida por la autoridad distrital.*

***Tercero.- ASUMIR** la competencia para verificar cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013.*

***Cuarto.- DISPONER** que la ejecución de las obras de reforzamiento estructural de Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, parte integral del mandato de rehabilitación antes aludido, habrá de adelantarse de acuerdo con el cronograma propuesto por la autoridad distrital, así: (i) la legalización del contrato para el reforzamiento estructural deberá realizarse a más tardar el 17 de marzo de 2015; (ii) el término máximo de ejecución del contrato de rehabilitación estructural de la Plaza de toros de Santa María será de dieciocho (18) meses, contados a partir de la legalización del respectivo contrato.*

***Quinto.- DISPONER** que el término de seis (6) meses consagrado en el ordinal quinto de la parte resolutive de la Sentencia T-296 de 2013 para la realización del proceso administrativo/contractual de operación de la Plaza de Toros, comenzará a correr a partir del 17 de marzo de 2016, correspondiendo a la autoridad distrital competente adelantarlo de conformidad con el resolutivo cuarto de la sentencia, “en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública”, conducente a la*

*reanudación de los espectáculos taurinos tradicionales y periódicos, en los términos de la Ley 916 de 2004.*

**Sexto.- INFORMAR** a los interesados que contra las decisiones atinentes a la aclaración de la Sentencia T-296 de 2013 no procede recurso alguno”.

6. Conforme fue precisado en el Auto 060, dicha competencia para verificar el cumplimiento de la providencia obedecía a las siguientes tres razones:

*“(i) la verificación del cumplimiento se refiere a una sentencia dictada por la Corte Constitucional, en la que se concede la pretensión; (ii) la intervención de la Corte es necesaria para la preservación del orden constitucional pues se encamina a asegurar la efectividad de las órdenes dispuestas en la sentencia T-296/13; y (iii) se comprueba la necesidad de que la Corte Constitucional intervenga para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales vulnerados, al haber sido puesto en consideración de la Sala, como situación sobreviniente, la necesidad de emprender labores de reforzamiento estructural de la Plaza, para asegurar la seguridad, la salubridad y la tranquilidad de los asistentes y participantes del espectáculo taurino”.*

7. Posteriormente, la Alcaldía y el IDRD presentaron una solicitud de modificación del cronograma fijado por la Corte Constitucional para la rehabilitación y operación de la Plaza de Toros de Santa María, toda vez que el proceso licitatorio había sido declarado desierto por la Directora del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y resultaba necesario *“dar un tiempo prudencial para que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC, reinicie un nuevo proceso de selección de contratista que permita llevar a cabo el reforzamiento estructural de la Plaza Santamaría”*<sup>1</sup>.

8. Además, la CTB solicitó que se declarara el incumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia T-296, por el inicio por parte de las autoridades distritales de un procedimiento encaminado a la realización de una consulta popular local dirigida a determinar si los ciudadanos estarían de acuerdo *“con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá Distrito Capital”*<sup>2</sup>. Para la CTB, el referido procedimiento implicaba el incumplimiento de la providencia, toda vez que, entre otros, constituían actuaciones administrativas que impiden, obstruyen y dilatan el cumplimiento de la Sentencia T-296 de 2013, siendo contrario a lo ordenado por este tribunal.

9. A través del auto 459 de 2015 (en adelante *“Auto 459”*) la Sala de Revisión decidió dichas solicitudes, resolviendo:

**Primero.- CONTINUAR** el trámite de verificación del cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013.

**Segundo.- ABSTENERSE DE DECLARAR** el incumplimiento por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Instituto Distrital de Recreación y Deportes, frente a la realización de labores de rehabilitación de la Plaza de Toros de Santa María dispuestas en el ordinal

<sup>1</sup> Corte Constitucional, auto 459 de 2015, núm. I.1.2.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, auto 459 de 2015.

tercero de la sentencia T-296 de 2013 y los ordinales segundo y cuarto del Auto A-060 de 2015.

**Tercero.- ABSTENERSE** de hacer un pronunciamiento sobre la solicitud de la Corporación Taurina de Bogotá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.

### **C. SOLICITUDES DE CUMPLIMIENTO Y APERTURA DE INCIDENTE DE DESACATO DE LA SENTENCIA T-296 DE 2013**

#### **PRIMERA SOLICITUD: Cumplimiento de la Sentencia T-296 de 2013 y/o apertura de incidente de desacato**

10. El 27 de agosto de 2020 la Corporación Taurina de Bogotá por intermedio de su representante legal, presentó ante la Corte Constitucional un escrito solicitando la apertura del trámite incidental de desacato de la sentencia T-296 de 2013 (en adelante “Primera Solicitud”), frente al presunto incumplimiento de lo resuelto en esta por parte de sus destinatarios “*la Doctora CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNANDEZ en calidad de Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Doctor CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN, en condición de presidente del Concejo de Bogotá*”.

11. En particular, la CTB argumentó que con la expedición del Acuerdo Distrital 767 de 2020 (el “Acuerdo 767”) “[p]or el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” el Concejo de Bogotá y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. estaban en desacato del literal (iii) del ordinal cuarto de la sentencia T-296 de 2013 (la “Orden Cuarta-(iii)”), que dispone:

**“[...] Cuarto.- ORDENAR a las autoridades distritales competentes disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: (i) la reapertura de la Plaza como escenario taurino en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública aplicables al proceso; (ii) el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto; (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística. [...]”**<sup>3</sup>. (Énfasis añadido)

12. En síntesis, la CTB consideró que por medio del Acuerdo 767 (puntualmente los artículos 1, 3 y 4) se desobedece la obligación de las entidades distritales de garantizar la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia, incumpliendo así con la Orden Cuarta(iii) de la sentencia T-296 de 2013. Adicionalmente, el solicitante afirmó que, conforme a lo resuelto en el numeral tercero del auto 060 de 2015 de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, es esta corporación la autoridad competente para conocer del cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 y, en consecuencia, para adelantar el trámite de

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, auto 060 de 2015: “RESUELVE: [...] Tercero.- ASUMIR la competencia para verificar cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013.”

cumplimiento de dicha providencia y los incidentes de desacato. La CTB fundamentó su solicitud en que:

13. *Primero*, los destinatarios de la Orden Cuarta(iii) son las autoridades distritales, concepto que comprende tanto a la Alcaldía Mayor de Bogotá como al Concejo de Bogotá, “*quienes emitieron el ACUERDO 767 DEL 2 DE JULIO DEL 2020*”<sup>5</sup>, acuerdo distrital que tiene por finalidad desincentivar las prácticas taurinas autorizadas en Bogotá D.C., contribuir a subsanar el déficit normativo de protección ambiental – por lo cual se exige la eliminación de instrumentos que en forma alguna lesionen a los animales o les den muerte –, y a fortalecer la cultura de los derechos de los animales – con lo cual se ordena la promoción de ejercicios de autorregulación y acciones colectivas que rechacen pacíficamente la tauromaquia.

14. *Segundo*, la sentencia T-296 de 2013 encuentra un extenso soporte legal y jurisprudencial, poniendo de presente:

- (i) Que la *ley 916 de 2004*, fijó la estructura general del espectáculo taurino, de la cual su artículo 12 se refiere a este como un proceso integrado por etapas sucesivas o tercios, estos últimos definidos como “[c]ada una de las tres etapas -vara, banderillas, muerte- en que se divide la corrida.”<sup>6</sup>, por lo cual el último tercio (muerte) “*es el acto con el que finaliza el espectáculo taurino, definición adoptada por el Legislador, con base en la práctica tradicional y generalizada de las corridas de toros.*”<sup>7</sup>. Señaló además que dicha norma ha sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en diversas ocasiones, encontrándola ajustada a la Constitución y determinando que:

*“el competente para modificar dicho contenido es el legislador; es decir el Congreso de la República y no a la administración, tal y como lo pretende el Concejo de Bogotá y la Alcaldía Mayor de Bogotá respectivamente con la emisión y sanción del acuerdo 767 del 02 de julio del 2020, desatendiendo así tanto lo dispuesto por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, a través de sentencia T-296 de 2013 y las normas de rango legal que existen sobre la materia”*<sup>8</sup>.

- (ii) Que la *Ley 84 de 1989* (estatuto de protección animal) exceptuó en su artículo 7 a la tauromaquia, junto con otras actividades, de la definición de aquellas prácticas que se adelantan causando daño o infringiendo crueldad para los animales, susceptibles de ser sancionadas. Argumentó que dicho artículo también había sido objeto de examen de constitucionalidad por esta corporación la cual la declaró exequible condicionalmente<sup>9</sup>, encontrándose por fuera de la competencia de las

<sup>5</sup> Primera Solicitud de la CTB, folio 3.

<sup>6</sup> Artículo 12, Ley 916 de 2004.

<sup>7</sup> Primera Solicitud de la CTB, folio 4.

<sup>8</sup> Primera Solicitud de la CTB, folio 4.

<sup>9</sup> Primera Solicitud de la CTB, folios 4-5: “*esta norma también fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, declarándolo exequible condicionalmente y señalando inequívocamente en la Sentencia C-666 de 2010 que el Estado puede permitir las cuando estas se consideren una manifestación cultural de la población de un determinado municipio o distrito y aunque condicionó dicha disposición, en el entendido de que ‘...En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna...’ [...]*”.

autoridades distritales limitar, modificar o reformar el espectáculo taurino, como lo pretendieron hacer mediante el Acuerdo 767, toda vez que dicha competencia es materia de reserva del legislador, máxime en tanto “*de aplicar las limitaciones establecidas por el Concejo de Bogotá, conduciría de manera indefectible a terminar con esta expresión artística*”<sup>10</sup>.

- (iii) Que a través de la sentencia *C-1192 de 2005* la Corte Constitucional reconoció que los espectáculos taurinos, puntualmente la tauromaquia, son una expresión artística del ser humano, siendo esto ratificado en las sentencias *C-115 de 2006* y *C-367 de 2006*.
- (iv) Que por medio de la sentencia *C-666 de 2010* la Corte Constitucional consideró exequible (condicionalmente) el artículo 7 del Estatuto Nacional de Protección de los animales, conforme a lo reseñado en el literal (i) *supra* del presente numeral<sup>11</sup>.
- (v) Que mediante la sentencia *C-889 de 2012* la Corte Constitucional determinó que la competencia para regular el espectáculo taurino se encuentra reservada para el legislador, cumpliendo las autoridades locales o distritales exclusivamente una función de policía, no teniendo permitido limitar o prohibir la tauromaquia.
- (vi) Que en la sentencia *T-296 de 2013* (cuyo cumplimiento solicita la CTB), la Corte Constitucional profirió la Orden Cuarta(iii)<sup>12</sup>, la cual se fundamentaba en que: a) la estructura del espectáculo taurino (tercios) es materia de determinación legal conforme el artículo 12 de la Ley 916 de 2004, siendo el tercio de muerte parte integral de la tauromaquia; b) el espectáculo taurino es una modalidad de manifestación artística del ser humano; c) la ley exime a los espectáculos taurinos de la prohibición de ciertas modalidades de maltrato animal, conforme los condicionamientos señalados por la Corte Constitucional en la sentencia *C-666 de 2010*; y d) ni el marco legal de dicha actividad, ni los condicionamientos de las sentencias de la Corte Constitucional facultan a la administración distrital para alterar la estructura del espectáculo taurino eliminando la muerte del toro, ni para impedir la realización de

<sup>10</sup> Primera Solicitud de la CTB, folio 5.

<sup>11</sup> Añadió la CTB en su Primera Solicitud que dicho condicionamiento se refiere a que: “[...] *la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna. 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las, mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas; 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.*” (Solicitud de la CTB, folio 7).

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013: “Cuarto.- *ORDENAR a las autoridades distritales competentes disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: [...] (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística. [...]*”.

festejos taurinos que cumplan con los requisitos legales y, de hacerlo, la administración sustraería la competencia del legislador.

15. *Tercero*, considerando lo anterior, la decisión de las autoridades distritales (Acuerdo 767) es un flagrante incumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-296, particularmente de la Orden Cuarta(iii), por cuanto se está buscando desincentivar la práctica taurina, finalidad que invalida la orden de la Corte Constitucional, ya que:

*“[contrario] a garantizar la continuidad de la práctica taurina, dicho objeto pretende disuadir para que se pierda el interés en su práctica, al imponer unas limitaciones respecto a las actividades propias e inherentes de la estructura del espectáculo taurino, la cual se encuentra legalmente reglada y NO puede ser modificada sino por el mismo legislador”<sup>13</sup>.*

16. Adicionalmente, el solicitante argumenta que las autoridades distritales le otorgan a la acción de *desincentivar* un alcance diferente al que le corresponde, pues este no implica modificaciones, limitaciones o reformas, lo cual ocurre con el Acuerdo 767, en el cual se está reformando la estructura del espectáculo taurino. Lo anterior, toda vez que el Acuerdo 767 suprime todos los instrumentos esenciales para la práctica de la tauromaquia<sup>14</sup>, en particular su secuencia unitaria que conlleva finalmente a la muerte del toro. En ese sentido, señaló la CTB que, puntualmente, el artículo 3 del Acuerdo 767 no garantiza la continuidad de la tauromaquia, sino busca su desincentivación mediante una modificación trascendental a su estructura que la conduciría a perder su esencia e invadir la órbita de competencias del Legislador por parte de la administración distrital.

17. Por otra parte, señaló que lo ordenado en el artículo 4 del Acuerdo 767 confirma el desconocimiento de las autoridades distritales de garantizar la continuidad del espectáculo taurino, pues dispone que la administración distrital deberá velar por promover el rechazo pacífico a la práctica taurina, lo cual no tiene finalidad diferente que desestimar la expresión artística.

18. *Por último*, concluyó entonces la Primera Solicitud que, con fundamento en las consideraciones presentadas, era claro que las disposiciones de los numerales 1, 3 y 4 del Acuerdo 767 desobedecen *“la orden de garantizar la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y por el contrario ésta*

<sup>13</sup> Primera Solicitud de la CTB, folio 11. (Énfasis original)

<sup>14</sup> Primera Solicitud de la CTB, folio 12: “[El Acuerdo 767 suprime] todos los instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemén o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte, bajo el prurito de desincentivar, pues lo que realmente están realizando es modificar de manera radical la estructura propia que conforma el espectáculo taurino, teniendo en consideración que eliminan la secuencia unitaria de la tauromaquia, la cual conlleva a herir, lesionar y matar al toro; características habituales que desaparecerían o harían nugatoria la expresión artística de la tauromaquia, al aplicar las restricciones impuestas en el acuerdo 767 del 02 de julio del 2020”.

constituye un evidente desacato a lo dispuesto en sentencia T 296 de 2013, de manera concreta el numeral cuarto inciso iii)”<sup>15</sup>.

19. En atención al presunto incumplimiento endilgado a dichas entidades distritales y con fundamento en los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, la CTB solicitó:

**“PRIMERO: ABRIR** incidente de desacato en contra de la Doctora **CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ**, en calidad de Alcaldesa Mayor de Bogotá quien sancionó el acuerdo 767 del 023 de julio del 2020 Y el Doctor **CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN**, en condición de presidente del Concejo de Bogotá, quienes aprobaron el referido acuerdo, por el incumplimiento a la orden establecida en el numeral cuarto, literal iii de la sentencia T 296 de 2013.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Doctora **CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ**, en calidad de Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Doctor **CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN**, en condición de presidente del Concejo de Bogotá, que en cumplimiento de la referida orden se **ABSTENGAN** de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, limite, modifique o reforme la estructura de la actividad taurina, teniendo en cuenta que la misma se encuentra consagrada en normas de **rango legal** y fue objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional.

**TERCERO: SANCIONAR** por desacato a la Doctora **CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ**, en calidad de Alcaldesa Mayor de Bogotá y el Doctor **CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN**, en condición de presidente del Concejo de Bogotá, en el evento de persistir el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral cuarto, literal iii de la sentencia T 296 de 2013”<sup>16</sup>.

#### Actuaciones de la Corte Constitucional e informes de los interesados frente a la Primera Solicitud

20. Habiendo recibido la Primera Solicitud de la CTB y luego de evaluar el sustento jurídico y fáctico de esta, se estimó necesario obtener una perspectiva más completa de la situación de hecho planteada. En consecuencia, el suscrito magistrado sustanciador resolvió:

**“PRIMERO.- REMITIR**, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de la solicitud de apertura de incidente de desacato con sus anexos, presentada por la Corporación Taurina de Bogotá y a la que se refiere el presente Auto,

---

<sup>15</sup> Primera Solicitud de la CTB, folio 14.

<sup>16</sup> Primera Solicitud de la CTB, folios 14-15. (Énfasis original)

a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, Doctora Claudia Nayibe López Hernández, y al Concejo de Bogotá, en cabeza de su Presidente, Doctor Carlos Fernando Galán Pachón.

**SEGUNDO.- DISPONER** que, en caso de considerarlo pertinente, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Concejo de Bogotá pueden hacer llegar sus pronunciamientos a esta Corte dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la comunicación del presente auto.

**TERCERO.- ENTERAR** de la presente decisión a la Corporación Taurina de Bogotá, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional<sup>17</sup>.

21. En atención a las órdenes primera y segunda anteriores, este despacho recibió respuesta de: (i) el concejal Carlos Galán; (ii) el Concejo de Bogotá; y (iii) la Alcaldía Mayor de Bogotá, quienes manifestaron lo siguiente:

Persona / Entidad	Respuesta <sup>18</sup>
Carlos Fernando Galán Pachón	En primer lugar, manifestó que su pronunciamiento lo hacía en su calidad de concejal y no como presidente del Concejo, en tanto el periodo para dicho cargo era de un año y desde el 1 de enero de 2021 fue elegida una nueva mesa directiva. En segundo lugar, señaló los lineamientos jurisprudenciales relacionados con la competencia del Concejo de Bogotá para expedir normas como el Acuerdo 767 de 2020 que subsanen el déficit normativo de protección animal reconocido por la Corte Constitucional (citando la sentencia C-666 de 2010). Por último, hizo referencia al principio de rigor subsidiario, conforme al cual las autoridades territoriales tendrían facultades para hacer más exigentes las medidas de protección ambiental que las del nivel nacional. En ese sentido, solicitó a la Corte Constitucional “negar la solicitud de apertura de incidente de desacato” <sup>19</sup> .
Secretaría Jurídica Distrital	Actuando “en nombre de la Dra. Claudia Nayibe López Hernández, Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.”, la Directora Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital manifestó frente a la Solicitud de la CTB que: (i) el Acuerdo 767 de 2020 no pretende la supresión de las prácticas taurinas sino su preservación, implementando modificaciones normativas que sean compatibles con los cambios culturales que rechazan las manifestaciones violentas incluso tratándose de la tauromaquia y subsana el déficit normativo en materia de protección ambiental, “con lo cual se descarta plenamente la configuración del elemento objetivo necesario para desacato” <sup>20</sup> ; (ii) el Acuerdo 767 tiene su fuente de formación en el Concejo de Bogotá y no en la Alcaldía, limitándose la alcaldesa a sancionar el acuerdo dentro de sus facultades constitucionales y legales, no siendo tampoco posible predicar un incumplimiento por no haber objetado el Acuerdo 767 en lugar de sancionarlo, toda vez que no adolecía de inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad, con lo cual no se configuró el elemento subjetivo del desacato; (iii) no existe una conducta tendiente al incumplimiento de las órdenes de la sentencia T-296 de 2013 sino que, por el contrario, “el Distrito Capital adelantó varias acciones con ocasión del cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, entre ellas, de acuerdo con la certificación aportada por el Instituto de Recreación y Deporte: el reforzamiento estructural de la Plaza de Toros la Santamaría y la ejecución del contrato de concesión que permitió el desarrollo de veintiún (21) certámenes taurinos” <sup>21</sup> ; (iv) el Acuerdo 767 es una manifestación del cumplimiento del deber constitucional de protección del medio ambiente, considerando el déficit normativo de deber de protección ambiental reconocido por la Corte Constitucional, siendo una concreción del principio de autonomía de las entidades territoriales, pues permite las corridas de toros y novilladas de la tradicional temporada taurina de febrero de Bogotá y el Festival de Verano; y (v) el Acuerdo 767 de 2020 fue expedido en ejercicio del principio de rigor subsidiario, cumpliendo con la tarea de suplir el déficit normativo en materia de protección de los animales, por lo cual las restricciones de dicho Acuerdo 767 son concordantes con el ordenamiento jurídico vigente. Por lo anterior, solicitó que se declarara cumplida la orden de la sentencia T-296 de 2013 en lo relacionado con la conducta de la alcaldesa mayor de Bogotá D.C.

<sup>17</sup> Auto del 18 de diciembre de 2020, remitido el 13 de enero de 2021 a los antes referidos a través de oficios OPTB-007/21 a OPTB-009/21.

<sup>18</sup> Los argumentos consignados son una síntesis de las respuestas de los interesados, luego de haber sido revisados en su totalidad por la Sala.

<sup>19</sup> Respuesta de Carlos Fernando Galán a la Primera Solicitud, folio 4.

<sup>20</sup> Respuesta de la Secretaría Jurídica Distrital a la Primera Solicitud, folio 8.

<sup>21</sup> Respuesta de la Secretaría Jurídica Distrital a la Primera Solicitud, folio 12.

Persona / Entidad	Respuesta <sup>18</sup>
Maria Fernanda Rojas Mantilla – Presidente Concejo Bogotá D.C.	Rechazó la solicitud de apertura de incidente de desacato, oponiéndose a los argumentos de la Corporación Taurina de Bogotá y, en particular, argumentando que: (i) el Acuerdo 767 de 2020 no tiene como finalidad prohibir las prácticas taurinas, sino imponer medidas tendientes a elevar las exigencias para desarrollar dichas prácticas y “a generar conciencia sobre el maltrato animal que conllevan para que sea la sociedad misma quien, progresivamente, las rechace” <sup>22</sup> ; (ii) de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, las autoridades distritales con competencias normativas pueden concurrir con el Congreso de la República para subsanar el déficit normativo de protección ambiental, no siendo posible para dichas entidades prohibir las prácticas, más sí su “adecuación” y “armonización” con el mandato constitucional de protección ambiental, límites dentro de los cuales se encuentra el Acuerdo 767; (iii) las alcaldías solamente cuentan con la función de policía y no el poder subsidiario o residual de policía con el que sí cuentan los concejos; (iv) los artículos 1-9 del Acuerdo 767 atienden las diferentes decisiones de la Corte Constitucional y se enmarcan dentro de las facultades propias del Concejo de Bogotá; (v) han sido iniciados 4 diferentes procesos de nulidad simple contra el Acuerdo 767; (vi) el Concejo de Bogotá no está legitimado por pasiva para ser parte del cumplimiento y/o desacato de la sentencia T-296 de 2013. Por lo anterior, solicitó exceptuar al Concejo de Bogotá del trámite incidental y, además, rechazar las pretensiones del solicitante.

### SEGUNDA SOLICITUD: Cumplimiento de la Sentencia T-296 de 2013

22. El 18 de mayo de 2022 el representante legal de la CTB radicó ante la Sala de Revisión un memorial solicitando que “*se adelante el TRAMITE DE CUMPLIMIENTO de lo dispuesto en la Sentencia T-296 de 2013 proferida por esta sala de revisión, de conformidad con el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991*”, en el cual ponía de presente el alegado incumplimiento de la Sentencia T-296 por parte del IDRD y la Alcaldía (en adelante “Segunda Solicitud”, en conjunto con la Primera Solicitud las “Solicitudes”).

23. En la Segunda Solicitud la CTB argumentó que dichas entidades – en especial el IDRD – habrían incumplido las órdenes tercera (i), tercera (iii) y cuarta de la sentencia T-296 de 2013<sup>23</sup>, con la apertura “*de la Convocatoria*”

<sup>22</sup> Respuesta de Maria Fernanda Rojas Mantilla a la Primera Solicitud, folio 2.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia T-269 de 2013: “*En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, || RESUELVE: [...] Tercero.- ORDENAR a las entidades accionadas: (i) restituir de manera inmediata la Plaza de Toros de Santa María como plaza de toros permanente para la realización de espectáculos taurinos y la preservación de la cultura taurina, sin perjuicio de otras destinaciones culturales o recreativas siempre que éstas no alteren su destinación principal y tradicional, legalmente reconocida, como escenario taurino de primera categoría de conformidad con la Ley 916 de 2004; [...] (iii) abstenerse de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C. || Cuarto.- ORDENAR a las autoridades distritales competentes disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: (i) la reapertura de la Plaza como escenario taurino en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública aplicables al proceso; (ii) el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto; (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística”.*

*pública que se adelanta mediante el trámite del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. IDR-D-STP-CAMEP-092- 2021*<sup>[24]</sup> ”<sup>25</sup>.

24. Para la CTB el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. IDR-D-STP-CAMEP-092- 2021 (en adelante “Proceso de Selección”<sup>26</sup>) cuya finalidad era la realización de la temporada taurina 2022 en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá no cumplió con los requisitos legales y tampoco con lo ordenado en la Sentencia T-296. Para la CTB, el Proceso de Selección “*tenía por propósito dar la apariencia de cumplimiento de la Sentencia T-296 de 2013 [...]*”, pues en realidad:

*“[E]l IDR-D deja sin ningún contenido la orden de la Corte Constitucional, y le hace fraude a la mencionada providencia judicial, en la medida en que: (i) utiliza una actuación administrativa para obstruir, impedir y dilatar el restablecimiento de la Plaza de Toros de Santamaría como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D. C; y (ii) aplica una norma administrativa por encima de lo previsto en la ley y en las órdenes de la Corte Constitucional, cuando era su obligación utilizar la excepción de constitucionalidad”<sup>27</sup>.*

25. En el parecer de la CTB las condiciones establecidas en el Proceso de Selección son tendientes a dilatar, obstruir e impedir la realización de espectáculos taurinos en la Plaza de Toros de Santa María, “*impidiendo que se presente cualquier interesado en celebrar corridas de toros en Bogotá, estableciendo condiciones que son completamente inconstitucionales, y además, imposibles de cumplir*”<sup>28</sup>. Señaló la Corporación Taurina de Bogotá que:

26. *Primero*, el IDR-D dio apertura al Proceso de Selección el 30 de diciembre de 2021, con lo cual incluso contrarió los principios de planeación, economía y transparencia de contratación pública y la función administrativa, al pretender que el promotor del evento vendiera más de 10 mil boletas en tan solo 4 semanas y atravesando la época de festividades. Para la CTB los plazos previstos por el IDR-D hacían imposible para cualquier empresario presentarse al proceso de selección abreviada – lo cual lo confirma el hecho de que se declarara desierto el proceso contractual al no recibir ofertas –, demostrando que el IDR-D:

*“(i) de manera decidida, premeditada y dolosa, quiso apartarse de los mandatos que derivan de la Sentencia T-296 de 2013, al generar una barrera u obstáculo administrativo para que pudiera desarrollarse la temporada taurina en la ciudad de Bogotá y, además, (ii) indujo a los potenciales contratistas a un incumplimiento total y pleno del contrato de aprovechamiento económico que se proponía celebrar, en abierto*

<sup>24</sup> Añadió la CTB en su Segunda Solicitud: “*cuyo objeto era "Conceder el uso, goce y disfrute, de La Plaza de Toros de Santa María, ubicada en la Carrera 6 # 26B - 50 de Bogotá D.C., la cual es susceptible de ser entregada temporalmente en aprovechamiento económico para desarrollar por su cuenta y riesgo la operación, organización, producción, administración y ejecución de la temporada taurina 2022 de Bogotá D.C. conforme a lo autorizado por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte" ( en adelante el "Proceso de Selección")*”

<sup>25</sup> Segunda Solicitud de la CTB, numeral II.1.

<sup>26</sup> El 14 de enero de 2022 el IDR-D informó a la Corte Constitucional que mediante la Resolución No. 023 del 13 de enero de 2022, el IDR-D declaró desierto el proceso de selección abreviada menor cuantía No IDR-D-STP-CAMEP-092-2021, remitiendo la comunicación sobre el particular y el acto administrativo mencionado.

<sup>27</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 2.

<sup>28</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 4.

*desconocimiento de los principios de planeación y economía que rigen la gestión contractual de las entidades estatales*”<sup>29</sup>.

27. Adicionalmente, los costos del Proceso de Selección hacían inviable la realización del evento. Esto, toda vez que el operador del evento debería pagar un 20% de participación al IDRD sobre cualquier ingreso bruto percibido por la ejecución del contrato estatal, aunado a: (i) los “*impuestos ilegalmente establecidos en el Acuerdo 767 de 2020*”; (ii) que el IDRD no autorizaba la conexión a los servicios públicos por parte del operador; y (iii) las restricciones de publicidad establecidas por primera vez desde que el IDRD administra la Plaza de Toros de Santa María, fundamentadas en el artículo 5 del Acuerdo 767. Para la CTB dichas restricciones son:

*“completamente inconstitucionales en la medida en que no le corresponde al Concejo Distrital, ni mucho menos al IDRD, establecer la regulación de las actividades culturales con animales cuando dicha reglamentación ya fue expedida por el Congreso de la República”*<sup>30</sup>.

28. Segundo, la CTB alegó que en el anexo técnico del Proceso de Selección el IDRD aplicó una norma de rango administrativo (Acuerdo 767) que contraría lo previsto en la ley y las órdenes de este tribunal, de acuerdo con la CTB:

*“El Acuerdo Distrital 767 del 2 de julio de 2020, que el IDRD aplicó en el Proceso de Selección, establece que “en concordancia con dicha normatividad” deberá exigirse “la eliminación de todos los instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemen o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte”, contraviene lo establecido en la Ley 916 de 2004, en especial los artículos 47 a 54 y 61 a 70”*<sup>31</sup>.

29. Teniendo en cuenta lo anterior y luego de presentar las razones por las cuales consideró que el acuerdo 767 de 2020 se fundamenta en una interpretación tergiversada del principio de rigor subsidiario consagrado en el artículo 63 de la ley 99 de 1993, la CTB señaló que el IDRD debió ejercer la excepción de inconstitucionalidad, ya que:

- (i) No había lugar a utilizar el principio de rigor subsidiario, pues los toros de lidia: a) no son recursos naturales *renovables* sino seres sintientes; b) no son necesarios para la preservación del medio ambiente natural; ni c) son criados en Bogotá ni se relacionan con circunstancias ambientales locales.
- (ii) El Congreso de la República ha regulado la realización de espectáculos taurinos al permitirlos, pues, además de lo consagrado en el artículo 7 de la ley 84 de 1989, la ley 916 de 2004, “*el Congreso ejerció el mandato de morigeración que la Corte Constitucional le entregó en la Sentencia C- 666 de 2010, expidiendo la Ley 1774 de 2016, elevando el nivel de protección animal, morigerando y eliminando conductas especialmente crueles [...]*”<sup>32</sup>, introduciendo en el parágrafo 2 del artículo 339B del Código Penal la excepción frente a los delitos de contra los animales la

<sup>29</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 4.

<sup>30</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 5.

<sup>31</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 6.

<sup>32</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 7.

realización los espectáculos taurinos, regulando una vez más por vía de la permisión.

- (iii) Los artículos 2 y 3 del Acuerdo 767 son manifiestamente inconstitucionales, pues contravienen lo previsto *“en el artículo 10 y 14 de la Ley 916 de 2004, también en las sentencias C-666 de 2010 y C-889 de 2012, pero además es un fraude a las órdenes de la Sentencia T-296 de 2013 y SU-056 de 2018 pues obstaculiza el restablecimiento de la Plaza de Toros de Santa María para celebrar espectáculos taurinos”*<sup>33</sup>.
- (iv) El artículo 6 es evidentemente inconstitucional, pues contraviene la orden de la sentencia C-666 de 2010 conforme a la cual los espectáculos taurinos se realizarán solamente en *“aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas”*, y la orden cuarta numerales (ii) y (iii) de la Sentencia T-296 pues la *“Secretaría de Cultura no tiene la función, la competencia ni tampoco las capacidades para determinar cuándo, cómo y dónde se pueden adelantar corridas de toros en Bogotá”*<sup>34</sup>.
- (v) Los artículos 7 y 8 del Acuerdo 767 establecen obstáculos para la realización de los espectáculos taurinos, más cuando las condiciones exigidas por el Distrito hacen imposible la rentabilidad de la actividad, siendo entonces la aplicación de dichas normas contraria a la Sentencia T-296 de 2013.
- (vi) La Corte Constitucional ha protegido el espectáculo taurino como expresión cultural del ser humano, reiterando en diferentes oportunidades que las entidades territoriales no tienen competencia para prohibirlas ni regularlas en términos diferentes a la ley 916 de 2004 y las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.
- (vii) El IDRD tiene pleno conocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional pues, además de ser parte en los trámites que dieron lugar a las sentencias T-296 de 2013 y SU-056 de 2018, en los documentos del Proceso de Selección hacen referencia y se acogen a dicho marco normativo.

30. Finalmente, la CTB puso de presente que en virtud del artículo 10 de la ley 1437 de 2011 las autoridades administrativas tienen el deber de aplicación uniforme de las normas y jurisprudencia, prohibiendo además el artículo 9.12 de dicha ley a las autoridades administrativas *“[d]ilatar o entorpecer el cumplimiento de las decisiones en firme o de las providencias judiciales”*. Por todo lo anterior, la CTB solicitó a la Sala de Revisión:

- “1. Que reasuma la competencia para conocer sobre el cumplimiento de las órdenes fijadas en la Sentencia T-296 de 2013;*
- 2. Que conmine a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al IDRD al cumplimiento pleno, cabal y sin obstáculos o barreras administrativas, de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en su Sentencia T-296 de 2013, en especial, a la relativa a “disponer lo*

<sup>33</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 8.

<sup>34</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 8.

necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: (i) la reapertura de la Plaza como escenario taurino en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública aplicables al proceso; (ii) el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto; (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística. "(punto resolutivo cuarto de la Sentencia T-296 de 2013)"<sup>35</sup>.

### Actuaciones de la Corte Constitucional e informes de los interesados frente a la Segunda Solicitud

31. Recibida la Segunda Solicitud de la CTB y con la finalidad de salvaguardar el derecho al debido proceso garantizando la contradicción por parte de los interesados en el asunto, mediante auto del 26 de mayo de 2022 el suscrito magistrado sustanciador resolvió:

**“PRIMERO.-REMITIR**, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de la solicitud de cumplimiento (y sus anexos) presentada el 18 de mayo de 2022 por la Corporación Taurina de Bogotá y a la que se refiere el presente auto, al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, y a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

**SEGUNDO.-DISPONER** que, en caso de considerarlo pertinente, la Alcaldía mayor de Bogotá y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte pueden hacer llegar sus pronunciamientos a esta Corte dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación del presente auto.

**TERCERO.-REQUERIR** al Instituto Distrital de Recreación y Deporte para que en el término de cinco (5) días hábiles a partir del recibo de la presente providencia, remita los documentos y la información relacionada con el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. IDRD-STP-CAMEP-092-2021.

**CUARTO.-ENTERAR** de la presente decisión a la Corporación Taurina de Bogotá<sup>12</sup>, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional”<sup>36</sup>.

32. El 6 de junio de 2022 el IDRD radicó ante la Corte Constitucional tanto la información documental requerida mediante la orden tercera anterior, como su pronunciamiento de conformidad con las órdenes primera y segunda anteriores. En este último, la entidad puso de presente que<sup>37</sup>:

- (i) El IDRD publicó el aviso de convocatoria pública en la plataforma SECOP II para el Proceso de Selección desde el 16 de diciembre 2021.
- (ii) Contrario a lo señalado por la CTB, el IDRD no ha buscado eludir el cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, cumpliendo plenamente y sin obstáculos las órdenes de dicha providencia, que lo obligan a *“surtir un proceso de selección para escoger bajo los principios de la selección objetiva de la Contratación Estatal, un operador que asuma por su cuenta y riesgo la producción, organización, administración, operación y ejecución de las temporadas taurinas a realizarse en la Plaza de Toros la Santamaría de la ciudad de Bogotá D.C.”*<sup>38</sup>. Asimismo, la actuación

<sup>35</sup> Segunda Solicitud de la CTB, página 12.

<sup>36</sup> Auto del 26 de mayo de 2022, remitido el 31 del mismo mes mediante oficio B-199/2022.

<sup>37</sup> Los argumentos consignados son una síntesis de las respuesta del IDRD, luego de haber sido revisados en su totalidad por la Sala.

<sup>38</sup> Respuesta del IDRD a la Segunda Solicitud, página 4.

del IDRD frente al Proceso de Selección se fundamentó en los principios de la contratación estatal y, particularmente, de conformidad con *“los lineamientos de que trata el Decreto Distrital 552 de 2018 ibidem, proferido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.; la Sentencia T-296 de 2013 y el Auto 060 de 2015 proferidos por la H. Corte Constitucional”*<sup>39</sup>.

- (iii) La CTB no puede afirmar que en el Proceso de Selección el IDRD aplicó normas manifiestamente ilegales y desconoció órdenes de la Corte Constitucional en lugar de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, pues esta solo procede ante una contradicción manifiesta entre una norma legal y otra constitucional en casos particulares o concretos, todo lo cual no fue especificado por la CTB en su solicitud.
- (iv) La CTB presenta un extracto descontextualizado del resolutivo de la Sentencia T-296 para sustentar su solicitud, sin hacer mención, por ejemplo, al Auto 060 que precisa los elementos para el cumplimiento de dicha sentencia. Así, el IDRD adelantó el Proceso de Selección observando: a) la ley 916 de 2004; b) la sentencia C-666 de 2010; c) la sentencia C-889 de 2012; d) el comunicado No. 33 de 22 de agosto de 2018 de la Corte Constitucional; e) el Acuerdo Distrital 767 de 2020; y f) la Ley 1774 de 2016.
- (v) EL IDRD no ha adelantado actuación administrativa que busque obstruir el restablecimiento de la Plaza de Toros de Santa María, como se evidencia en la convocatoria pública realizada para el Proceso de Selección regido por el estatuto general de contratación pública, siendo este último el *“instrumento idóneo mediante el cual la administración cumple los cometidos estatales y satisface las necesidades públicas, acatando así la orden impartida por el despacho constitucional en el sentido de asegurar: “(...) en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública”*<sup>40</sup>.
- (vi) El Acuerdo 767 no *“representa una contradicción manifiesta a las disposiciones de la H. Corte Constitucional en cuanto no obstaculiza el restablecimiento de la Plaza de Toros de Santa María para celebrar espectáculos taurinos, toda vez que sus disposiciones se dirigen a la protección animal, a desincentivar las prácticas taurinas y contribuir a subsanar el déficit normativo de protección animal y fortalecer la cultura de los derechos de los animales”*, con lo cual no son admisibles las manifestaciones de la CTB, pues desconocen que el IDRD carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad o legalidad de un Acuerdo Distrital, estando obligado a acatar dichas normas de conformidad con el principio de legalidad.
- (vii) La CTB debió presentar sus cuestionamientos al Acuerdo 767 ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que sea el juez natural

<sup>39</sup> Respuesta del IDRD a la Segunda Solicitud, página 5.

<sup>40</sup> Respuesta del IDRD a la Segunda Solicitud, página 9.

de la legalidad de actos administrativos quien resuelva la discusión planteada.

- (viii) Por lo anterior, solicitó el IDRD que se nieguen las pretensiones de la CTB en tanto no median elementos de mérito para que sea necesario adelantar actuación alguna contra dicha entidad en virtud del artículo 23 del Decreto 2591 de 1991.

## II. CONSIDERACIONES

### A. EL INCIDENTE DE DESACATO Y SUS DIFERENCIAS CON EL TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

33. El Decreto 2591 de 1991<sup>41</sup> prevé dos tipos de mecanismos para garantizar el cumplimiento de las órdenes emitidas en las sentencias de tutela, que son: (i) el trámite *cumplimiento del fallo*; y (ii) la imposición de sanciones a la autoridad renuente, mediante el trámite del *incidente de desacato*. Estos mecanismos están instituidos para que se respete el debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política) y el derecho de acceder a la administración de justicia (artículo 229 *ibidem*), en cuanto se refiere a la fase definitoria de los litigios, y de esa manera las decisiones de los jueces no se conviertan “*en meras proclamaciones sin contenido vinculante*”<sup>42</sup>.

34. En relación con el *cumplimiento*, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 establece que mediante este trámite el juez podrá requerir a la autoridad responsable o a su superior jerárquico para que haga inmediatamente efectivas las órdenes emitidas en el fallo de tutela<sup>43</sup>.

35. Por su parte, el *incidente de desacato*, previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991<sup>44</sup>, es un mecanismo procesal que puede conducir a la imposición de una sanción a la persona que, en efecto, incumple la orden de amparo constitucional. En la sentencia C-367 de 2014 esta corporación consideró lo siguiente:

“[...] (i) el fundamento normativo del desacato se halla en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991; (ii) el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 consagra un trámite incidental especial, el cual concluye con un auto que no es susceptible del recurso de apelación pero que debe ser objeto del grado de jurisdicción de consulta en efecto

<sup>41</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, sentencia T-096 de 2008.

<sup>43</sup> “Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora. || Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. || Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. || En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”

<sup>44</sup> “Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo.” Al respecto, ver, entre otros, Corte Constitucional, auto 004 de 2020.

*suspensivo si dicho auto es sancionatorio. Todo lo cual obedece a que la acción de tutela es un trámite especial, preferente y sumario que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales; (iii) el incidente de desacato procede a solicitud de parte y se deriva del incumplimiento de una orden proferida por el juez de tutela en los términos en los cuales ha sido establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada y emana de los poderes disciplinarios del juez constitucional; [...] (vi) el trámite de incidente de desacato debe respetar las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de aquél de quien se afirma ha incurrido en desacato, quien no puede aducir hechos nuevos para sustraerse de su cumplimiento; (vii) el objetivo de la sanción de arresto y multa por desacato es el de lograr la eficacia de las órdenes impartidas por el juez de amparo para la efectiva protección de los derechos fundamentales reclamados por los tutelantes, por lo cual se diferencia de las sanciones penales que pudieran ser impuestas; (viii) el ámbito de acción del juez, definido por la parte resolutive del fallo correspondiente, le obliga a verificar en el incidente de desacato: “(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”. De existir el incumplimiento “debe identificar las razones por las cuales se produjo con el fin de establecer las medidas necesarias para proteger efectivamente el derecho y si existió o no responsabilidad subjetiva de la persona obligada”<sup>45</sup>.*

36. Así pues, las diferencias entre los instrumentos de trámite de cumplimiento e incidente de desacato han sido abordadas de manera reiterada en distintas providencias de esta Corte. Por ejemplo, en el auto 508 de 2018, la Sala Segunda de Revisión señaló:

*“Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte ha sintetizado las diferencias entre ambos instrumentos de la siguiente manera: (i) el cumplimiento es obligatorio en tanto hace parte de la garantía constitucional, mientras que el desacato es incidental porque se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; (ii) la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva; (iii) el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público, mientras que el desacato es a petición de la parte interesada; y (iv) el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento, puesto que son dos mecanismos procesales distintos, ya que puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tenga como alternativa este incidente”<sup>46</sup>.*

37. En múltiples pronunciamientos, la Corte ha señalado las diferencias que existen entre los instrumentos de trámite de cumplimiento e incidente de desacato<sup>47</sup>. Estas pueden resumirse de la siguiente forma:

	<b>Cumplimiento</b>	<b>Incidente de desacato</b>
<b>Fundamento normativo</b>	Arts. 23 y 27 del Decreto 2591 de 1991	Arts. 52 y 57 del Decreto 2591 de 1991
<b>Naturaleza</b>	Obligatoria, en tanto hace parte de la garantía fundamental a la tutela judicial efectiva	Incidental, porque es un instrumento disciplinario de creación legal
<b>Tipo de responsabilidad</b>	Objetiva	Subjetiva
<b>Carácter</b>	Oficioso, aunque también puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público	A petición de la parte interesada
<b>¿Constituye prerrequisito para acceder a otro mecanismo?</b>	No es un prerrequisito para acudir al incidente de desacato	No es la vía para obtener el cumplimiento del fallo. No obstante, en casos excepcionales, con ocasión del trámite del incidente, puede darse el cumplimiento del fallo

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencia C-367 de 2014.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, auto 508 de 2018, sección 1.4.

<sup>47</sup> Corte Constitucional, autos 508 de 2018, 288 de 2020.

38. Pese a que, como se anotó, se trata de instituciones diferentes – lo que no impide que puedan operar de forma simultánea o sucesiva – esa distinción no excluye el hecho común de que dichas figuras converjan en dos aspectos concretos: (i) ambos trámites tienen origen en el incumplimiento de la orden emitida por el juez constitucional; y (ii) su finalidad es, entre otras, la de conminar a la autoridad al cumplimiento del mandato establecido en la sentencia de tutela<sup>48</sup>.

39. Además de las mencionadas diferencias y similitudes, no cabe duda de que tanto en el trámite de incumplimiento como en el incidente de desacato el juez deberá verificar las tres condiciones antes precitadas, esto es: (i) a quién estaba dirigida la orden<sup>49</sup>; (ii) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; y (iii) el alcance de la misma. Asimismo, deberá también verificar<sup>50</sup>: (iv) si efectivamente existe un incumplimiento – parcial o total – de la orden dictada en sentencia; y (v) las razones por las que la incumplió la orden entidad accionada cuya responsabilidad era el cumplimiento de esta. En consecuencia, al margen de las diferencias e independencia de cada uno de los trámites (cumplimiento y desacato), el elemento central para su prosperidad es que se constate el incumplimiento de la(s) orden(es) alegadamente incumplida(s)<sup>51</sup>.

40. Por consiguiente, para dar trámite al cumplimiento de la providencia, el juez constitucional debe corroborar si efectivamente la orden proferida en su sentencia fue incumplida por parte de quien estaba obligado a ejecutar actos positivos o negativos pues, de lo contrario, no existiría fundamento para

<sup>48</sup> Respecto del trámite del incidente de desacato, dijo la Corte en sentencia C-367 de 2014 que: “4.3.4.9. *De no cumplirse el fallo, entre otras consecuencias, la persona puede ser objeto del poder jurisdiccional disciplinario, que se concreta en el incidente de desacato. Este incidente sigue un procedimiento de cuatro etapas, a saber: (i) comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior. Para imponer la sanción se debe demostrar la responsabilidad subjetiva del sancionado en el incumplimiento del fallo, valga decir, que éste es atribuible, en virtud de un vínculo de causalidad, a su culpa o dolo*”.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia T-1113 de 20015: “3. *De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela debe garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas. Por ello, una vez el juez ha encontrado vulnerado o amenazado un derecho, la orden que profiere para protegerlo debe ser cumplida pronta y cabalmente. En este sentido, la Corte ha reiterado que el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, así como el principio de seguridad jurídica **obligan a la persona a quien está dirigida la orden de tutela a cumplirla de manera pronta y oportuna en los términos en los cuales** ha sido establecido por la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada”.*

<sup>50</sup> Corte Constitucional, auto 004 de 2020: “Precisamente, la reciente sentencia SU-034 de 2018 consideró que a la autoridad que estudia el incidente de desacato o que verifica el cumplimiento de las órdenes de tutela, debe centrarse en verificar lo siguiente: “(i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso”.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, auto 004 de 2020: “es importante resaltar que, como bien se mencionó en párrafos anteriores, tanto el incidente de desacato, como el cumplimiento comparten una similitud en cuanto a su objeto, cual es el de conminar al accionado a la observancia de las órdenes emitidas por el juez constitucional; es decir que, para efectos de determinar si hay lugar o no a imponer las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico, es necesario verificar la renuencia de los demandados y obligados en virtud de la sentencia de tutela frente al cumplimiento. En otras palabras, es imperativo demostrar el incumplimiento flagrante y voluntario de las órdenes”.

reprochar y conminar al cumplimiento de órdenes ajenas a la responsabilidad de determinada persona o entidad.

## **B. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA DE LAS SOLICITUDES ELEVADA POR LA CORPORACIÓN TAURINA DE BOGOTÁ**

41. Conforme a lo señalado en el numeral 19 *supra*, derivado del presunto incumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, en la Primera Solicitud la CTB realizó tres peticiones a la Corte Constitucional, relacionadas con: (i) abrir incidente de desacato contra el entonces presidente del Concejo de Bogotá y la alcaldesa de Bogotá; (ii) ordenarles abstenerse de “*adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, limite, modifique o reforme la estructura de la actividad taurina, teniendo en cuenta que la misma se encuentra consagrada en normas de rango legal y fue objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional*”; y (iii) sancionarlos por desacato en el evento de persistir el incumplimiento de la Orden Cuarta(iii) de dicha sentencia.

42. En ese sentido y teniendo en cuenta las consideraciones sobre la diferencia entre el trámite de cumplimiento de una sentencia de tutela y el incidente de desacato por un incumplimiento a una providencia de tutela, la Sala encuentra que en la Primera Solicitud la CTB no pidió exclusivamente que se garantizara el cumplimiento de las Orden Cuarta(iii), sino que, de no ser subsanado el incumplimiento, se sancionara a los representantes legales de las entidades distritales por el incumplimiento de los mandatos judiciales.

43. Así las cosas, esta Sala observa que los fundamentos de la Primera Solicitud están orientados en demostrar un incumplimiento flagrante y *voluntario* de los teóricos responsables de cumplir con la Orden Cuarta(iii). Por consiguiente, se estudiará: (i) si se configura el teórico incumplimiento alegado por el accionante, en relación con el *trámite de cumplimiento* de la sentencia T-296 de 2013 (análisis objetivo), conforme a lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991; y, adicionalmente; (ii) si se debe dar apertura a un *incidente de desacato* para que, al interior de dicho trámite incidental se determine si hay lugar o no a imponer las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico, siendo en ese caso necesario verificar la renuencia de los demandados y obligados en virtud de la sentencia de tutela frente al cumplimiento (análisis subjetivo).

44. Por otra parte, de acuerdo con lo precisado en el numeral 30 *supra*, en la Segunda Solicitud la CTB no presentó pretensión alguna relacionada con la apertura de un incidente de desacato, sino exclusivamente deprecó que se iniciara el trámite de cumplimiento contemplado en el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991.

45. Finalmente, es del caso precisar que, a pesar de que el trámite de *cumplimiento del fallo* puede ser adelantado de oficio por el juez encargado de verificar el mismo, en la presente oportunidad esta providencia se profiere como consecuencia de las Solicitudes – de parte – allegadas por la CTB a esta Corporación y que consecuentemente le da el derecho a obtener un pronunciamiento por parte del órgano judicial competente. Por ende, en

momento alguno implica que (en el caso concreto) la Sala de Revisión actúe conforme a la competencia que tienen los jueces de tutela de hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas.

### C. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS Y TRAMITAR INCIDENTES DE DESACATO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

46. El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 establece que las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela “*sólo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta*”.

47. En un ejercicio de interpretación sistemática de la norma citada, esta corporación ha considerado que, por regla general, corresponde al juez de primera instancia adoptar las medidas necesarias para que el fallo de tutela se cumpla (artículo 27 del Decreto 2591 de 1991), así como conocer de los incidentes de desacato que se interpongan frente al desconocimiento de las órdenes emitidas para garantizar la protección de los derechos fundamentales (artículo 52 del Decreto 2591 de 1991), tanto en el caso de que la decisión sea tomada por el juez de instancia, como cuando es la Corte Constitucional la que resuelve en sede de revisión<sup>52</sup>.

48. En materia de **trámite de cumplimiento** de las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, esta corporación ha sido clara en reiterar que “*es el juez de primera instancia el encargado de la ejecución del fallo y, por ende, el competente para adoptar las medidas necesarias que permitan asegurar el restablecimiento de los derechos comprometidos*”<sup>53</sup>. Sin embargo, la Corte ha explicado que, en casos excepcionales, puede asumir la competencia para conocer del trámite de cumplimiento, de encontrar una justificación objetiva, razonable y suficiente para hacerlo. Esto ocurre cuando se presentan las siguientes circunstancias:

*“(i) Cuando el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte, no adopta medidas conducentes; (ii) Cuando se ha presentado un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela, sin que el juez de primera instancia haya podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, o cuando dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces; (iii) Cuando el juez de primera instancia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste; (iv) Cuando la autoridad desobediente es una Alta Corte, pues las mismas no tienen superior funcional que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato; (v) Cuando resulte imperioso salvaguardar la supremacía e integridad del ordenamiento constitucional; (vi) Cuando la intervención de la Corte sea indispensable para la protección efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; (vii) Cuando en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto*

<sup>52</sup> Corte Constitucional, autos 270 de 2012, 143 de 2013, 060 de 2014 y 046 de 2017.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, auto 458 de 2018. Sobre esto ha dicho esta corporación que “*la competencia principal del juez de primera instancia para asegurar el cumplimiento de las distintas sentencias de tutela (i) obedece a una interpretación sistemática del Decreto 2591 de 1991; (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales; (iii) está en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela; y (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en que consiste el grado jurisdiccional de consulta*” (auto 357 de 2019).

*amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo”<sup>54</sup>.*

49. Es importante recordar que, tal como se señaló en el auto 060 de 2015:

*“la verificación del cumplimiento de las sentencias proferidas por las salas de revisión de la Corte Constitucional, debe comprobarse el cumplimiento de los siguientes tres requisitos: “1. Se debe tratar de un incumplimiento de una sentencia dictada por la propia Corte Constitucional, en donde se concede la pretensión solicitada. 2. Debe resultar necesaria la intervención de esta Corporación para proteger el orden constitucional. [y] 3. La actuación de la Corte debe ser indispensable para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados”.*

50. Asimismo la Corte también ha establecido que

*“es autónoma para determinar la oportunidad en que interviene para hacer cumplir sus órdenes de tutela, es decir, si lo hace antes o después de una decisión el juez de primera instancia, y para definir qué tipo de medidas serán desplegadas para hacer cumplir el fallo”<sup>55</sup>.*

51. En este sentido y según fue antes expuesto<sup>56</sup>, en el caso que nos ocupa la Sala Segunda de Revisión dispuso asumir competencia para conocer del cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 mediante el Auto 060. Por consiguiente, esta corporación (puntualmente la Sala Tercera de Revisión) es competente para conocer de los trámites relacionados con la verificación del cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, como en su momento ya lo hiciera en el Auto 459, frente a lo cual se reitera que el presente trámite se da exclusivamente con ocasión y respecto a las Solicitudes formuladas por la CTB ante este tribunal.

52. Por su parte, en materia de **incidentes de desacato**, tampoco corresponde *prima facie* a la Corte Constitucional conocerlos o adelantarlos, en la medida que, por regla general, **son competencia del juez de tutela de primera o única instancia**. Dicha regla:

*“(i) [o]bedece a una interpretación sistemática del decreto 2591 de 1991, (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales, (iii) está en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela y, (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en que consiste el grado jurisdiccional de consulta”<sup>57</sup>.*

53. Esta corporación ha indicado que las razones para tramitar de manera directa el incidente de desacato resultan análogas a aquellas que motivarían la asunción del trámite de cumplimiento (ver numeral 48 *supra*), y ha reafirmado que, en atención a la prevalencia del juez de primera instancia en materia de competencia para su adelantamiento, la solicitud para su trámite debe presentarse primero ante dicho juez, y solo cuando se presenten dificultades en

<sup>54</sup> Corte Constitucional, auto 033 de 2016 reiterada mediante auto 394 de 2018. (Énfasis añadido).

<sup>55</sup> Corte Constitucional, autos 192 de 2016 y 104 de 2011. Esta corporación ha decidido asumir directamente el conocimiento del cumplimiento de ciertas providencias por ella dictadas. Por ejemplo, a través del auto 136 de 2017, la Sala Séptima de Revisión asumió competencia del cumplimiento de la sentencia T-1049 de 2010, llegando incluso a declarar un desacato en dicho caso a través del auto 300 de 2019.

<sup>56</sup> Ver, numeral 5 *supra*.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, autos 018 de 2013 y 136A de 2002.

materia de eficacia del mecanismo, podría solicitarse el procedimiento ante la Corte Constitucional<sup>58</sup>.

#### D. CASO CONCRETO

54. Habida cuenta de lo anterior y considerando la similitud entre las Solicitudes presentadas por la CTB, pues tanto la Primera como la Segunda Solicitud se fundamentan en supuestos incumplimientos de las órdenes de la sentencia T-296 de 2013 por parte de diferentes entidades distritales por la expedición y/o aplicación del Acuerdo Distrital 767 de 2020, la Sala procederá a resolver en conjunto ambas Solicitudes a través la presente providencia, fundamentándose además en el principio de economía procesal<sup>59</sup>.

55. En esa línea de ideas, la presente decisión se estructurará de la siguiente manera: (i) se analizará si la Corte es competente para adelantar el trámite incidental de desacato solicitado por la CTB en la Primera Solicitud; y (ii) se estudiará la procedencia de las solicitudes de cumplimiento presentadas por la CTB. De concluir la Sala que se superan los requisitos de procedencia, pasará a estudiar: (iii) si se configura el incumplimiento alegado por el solicitante.

#### Competencia de la Corte Constitucional para adelantar el trámite incidental de desacato

56. Conforme a lo señalado en los numerales 5 y 51 *supra*, la Corte Constitucional ordenó asumir competencia para verificar el cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, mediante el auto 060 de 2015. Esto mismo, fue reafirmado en el auto 459 de 2015, a través de la cual la Corte despejó cualquier duda sobre su competencia para conocer de la verificación del cumplimiento de la precitada sentencia, determinando:

*“Si bien en principio le corresponde al juez de primera instancia la verificación del cumplimiento de los fallos de tutela, incluso los proferidos en ejercicio de la función de revisión en cabeza de la Corte Constitucional, se ha admitido en virtud de lo dispuesto en los artículos 3, 23 y 27 del Decreto 2591/1991, interpretados por la jurisprudencia de esta Corporación, “[e]llo no quiere decir que la Corte no puede hacer cumplir directamente sus órdenes, cuando éstas se han incumplido. En efecto, la Corte conserva una competencia preferente, similar a la de la Procuraduría General de la Nación en el campo disciplinario (art. 277 C.P.), en punto a la obtención del cumplimiento de sus órdenes. La Corte es entonces competente, ora porque el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por ella no adopta medidas conducentes al mismo, ya porque el juez de primera instancia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste”.*

*En desarrollo de lo anterior, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional decidió mediante Auto A-060/2015 “ASUMIR la competencia para verificar cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013”, por lo que es esta Sala la que debe verificar el adecuado restablecimiento de los derechos al debido proceso administrativo y a la libre expresión artística amparados mediante dicha providencia.*

*Establecida la competencia para evaluar el cumplimiento del fallo, es facultad de esta Sala la evaluación y verificación de la información presentada por las partes frente al trámite de cumplimiento -como las que se analizan en el presente caso-, con la finalidad*

<sup>58</sup> Corte Constitucional, auto 018 de 2013.

<sup>59</sup> Decreto 2591 de 1991, artículo 3.

de garantizar el correcto y oportuno restablecimiento de los derechos vulnerados a la CTB”<sup>60</sup>.

57. Teniendo en cuenta lo señalado en la sección II.A *supra*, el trámite para dar cumplimiento a una sentencia de tutela (artículo 27 del Decreto 2591 de 1991) es **distinto** al trámite incidental de desacato (artículo 52 del Decreto 2591 de 1991). Entre otras diferencias, mientras el primero se circunscribe a un análisis de naturaleza objetiva sobre el cumplimiento de las órdenes de la sentencia, el segundo tiene como presupuesto un análisis subjetivo de responsabilidad *vis-à-vis* el incumplimiento achacado.

58. Por consiguiente, esta Sala considera que no cuenta con la competencia para adelantar el trámite incidental de desacato propuesto por el solicitante<sup>61</sup>, toda vez que, al igual que frente al trámite de cumplimiento<sup>62</sup>, un requisito para que sea este tribunal competente en un incidente de desacato es, entre otros, haber adelantado dicho trámite ante el juez de primera instancia – con la salvedad de que en el presente asunto la Corte sí asumió directamente lo relacionado con el trámite de cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 –.

59. En consecuencia, se ordenará remitir el presente expediente al juez de primera instancia (Juzgado 57 Civil Municipal de Bogotá) con la finalidad de que dicho despacho judicial asuma la competencia únicamente para conocer del incidente de desacato cuya apertura solicita la CTB.

#### Procedencia de las Solicitudes presentadas por la CTB

60. Teniendo en cuenta que los supuestos incumplimientos se endilgan a tres autoridades diferentes (*v.gr.* Concejo de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá e IDRD), se analizará su procedencia frente a cada una de estas por separado, respecto a cada una de las Solicitudes allegadas por la CTB.

#### Procedencia de la Primera Solicitud de cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 frente al Concejo de Bogotá

61. Un elemento central para que pueda determinarse el incumplimiento o no de una sentencia, es que la persona o entidad que ha causado el supuesto incumplimiento fuera un destinatario de la orden teóricamente incumplida<sup>63</sup>. Esto no es algo diferente a una materialización y garantía del derecho al debido proceso, máxime en tanto en sede de tutela las órdenes son *inter partes*, por

<sup>60</sup> Corte Constitucional, auto 459 de 2015.

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-1158 de 2003: “No siempre coinciden el juez que tramita el desacato y quien hace efectivo el cumplimiento. Un ejemplo es el trámite de desacato ante la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes cuando el remiso goce del beneficio de fuero constitucional (magistrados de las Altas Cortes) mientras que el trámite del cumplimiento se mantiene en el juez de tutela de primera instancia”.

<sup>62</sup> Corte Constitucional auto 640 de 2017: “De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, por regla general, es el juez de tutela de primera instancia el encargado de la ejecución del fallo y, por ende, el competente para adoptar las medidas necesarias que den lugar a asegurar el restablecimiento de los derechos comprometidos”.

<sup>63</sup> Ver numerales 35 y 39 *supra*.

regla general y, en consecuencia, solo pueden vincular a quienes hicieron parte del trámite.

62. En relación con lo anterior, la Sala Plena de este tribunal ha determinado que:

*“Esta Corporación ha señalado que “el juez constitucional, como director del proceso, está obligado a -entre otras cargas- integrar debidamente el contradictorio, vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso del arsenal defensivo que ofrece el ordenamiento jurídico”. [...]*

*Así, en función del principio del debido proceso es deber del juez constitucional vincular y notificar a todas las partes y personas siempre que puedan estar o resultar comprometidas en la acción de tutela, ya como afectados o como obligados a responder por su acción u omisión, es decir, como partes o terceros interesados.”<sup>64</sup>.*

63. Por lo tanto, el primer análisis que debe realizar la Sala es determinar cuáles eran los sujetos hacia los cuáles estaba dirigida la Orden Cuarta(iii) de la sentencia T-296 de 2013, con la finalidad de concluir si sería posible exigirle el cumplimiento de dicha orden al Concejo de Bogotá.

64. De conformidad con lo señalado en dicha sentencia, las partes accionadas en el proceso eran: (i) el Instituto Distrital de Recreación y Deporte; y (ii) la Alcaldía Mayor de Bogotá:

*“La demanda de tutela ha sido dirigida contra autoridades públicas distritales: el IDRDR, como realizador de los actos administrativos supuestamente violatorios de los derechos fundamentales invocados -D 2591/91, art 1-; y la Alcaldía de Bogotá, en cuanto instancia superior de la anterior que intervino públicamente en las instrucciones de actuación del IDRDR [...]”<sup>65</sup>.*

65. En particular, la Orden Cuarta(iii) cuyo incumplimiento se alega, a través de la cual se dispuso *“ORDENAR a las autoridades distritales competentes disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: [...] (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística”<sup>66</sup>*, no puede entenderse como una orden indeterminada que vincule a todas las entidades del distrito, sino directa y exclusivamente encaminada a las entidades que hicieron parte del proceso que dio lugar a la sentencia T-296 de 2013.

66. Conforme con lo anterior, y de determinar la prosperidad de la Solicitud de la CTB, esta Sala se vería en la necesidad de dejar sin efectos (vía trámite de cumplimiento) un acto administrativo expedido por una entidad pública que no

<sup>64</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-116 de 2018. (Énfasis añadido) Al respecto, ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-1001 de 2006, T-519 de 2001, T-416 de 1997.

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013, numeral 2.3.

<sup>66</sup> (Énfasis añadido).

hizo parte del proceso que dio como resultado la providencia cuyo cumplimiento se reclama, lo cual excedería el alcance y finalidad de la Orden Cuarta(iii), cuyo incumplimiento se alega. A este respecto, es importante aclarar que las órdenes contenidas en la sentencia T-296 de 2013 no son de naturaleza *estructural* ni atendían a la declaratoria de un *estado de cosas inconstitucional*<sup>67</sup>.

67. En consecuencia, no observa la Sala que el Concejo de Bogotá sea una entidad que haya hecho parte del proceso bajo radicado T-3.758.508. Por lo tanto, carece de legitimación por pasiva en este trámite y no resulta posible que el juez (en este caso la Corte Constitucional), le solicite cumplir una orden que en momento alguno estuvo dirigida hacia este ni era de su responsabilidad. Así las cosas, la solicitud de cumplimiento elevada por la CTB frente al Concejo de Bogotá no reúne los requisitos de procedibilidad para que sea posible continuar con el estudio de fondo de las pretensiones contra la mencionada autoridad pública – lo anterior sin perjuicio de la fuerza de precedente de la sentencia T-296 de 2013, relevante para el ejercicio de sus competencias normativas –.

*Procedencia de la Primera Solicitud de cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 frente a la Alcaldía Mayor de Bogotá*

68. Respecto a la Primera Solicitud de cumplimiento frente a la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Sala concluye que la Alcaldía de Bogotá sí es una entidad que hizo parte del proceso bajo radicado T-3.758.508 y adicionalmente la Orden Cuarta(iii) estaba dirigida a ella. Por lo tanto, sí resulta procedente exigirle su cumplimiento – como de las demás órdenes de la sentencia T-296 de 2013–, cuya verificación le compete a esta Sala de Revisión.

69. Ahora bien, la CTB centra la razón del alegado incumplimiento en un acto concreto y específico, a saber, lo dispuesto en el acuerdo 767 del 23 de julio del 2020. Este acto corresponde al desarrollo de una competencia normativa de la corporación político-administrativa elegida popularmente: el Concejo de Bogotá, que a pesar de que debe ser sancionado por el Alcalde Mayor, permanece bajo dominio y competencia del Concejo Distrital en su configuración. Así, estima esta Sala que el acto que censura el solicitante y que identifica como el origen del incumplimiento de la Orden Cuarta(iii) no estaría en cabeza de la Alcaldía de Bogotá. La independencia en las competencias y actuaciones de ambas entidades resulta clara a partir de la lectura de los artículos 322 y 323 de la Constitución, de los que deriva que el Concejo de Bogotá y la Alcaldía son dos entidades públicas independientes, siendo esto puntualizado en los artículos 8 y 35 del Decreto Ley 1421 de 1993.

70. Para la CTB, el incumplimiento de la Alcaldía de Bogotá de la sentencia T-296 de 2013 se deriva de la sanción del Acuerdo 767. No considera esta Sala que debido a ello pueda atribuirse una responsabilidad en materia de incumplimiento de las órdenes de tutela. En efecto, la sanción de los acuerdos

---

<sup>67</sup> En dichos escenarios, la Corte dicta una providencia encaminada a la subsanación del estado de cosas inconstitucional en la cual se requiere – generalmente – la interacción entre diversas autoridades públicas competentes para la superación de las deficiencias identificadas, lo que implica que las órdenes estarán orientadas, entre otros, a dinamizar la actuación de estas para superar eventuales bloqueos institucionales que contribuyen al mantenimiento de estado de inconstitucionalidad (al respecto, ver, entre otras, Corte Constitucional, Auto 548 de 2017).

es una facultad que deberá cumplir dicha entidad, salvo que encuentre que median razones de inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad (conocidas estas dos últimas como objeciones jurídicas), caso en el cual **podrá** objetarlos. Esta norma encuentra coincidencia con lo consagrado, además, en el artículo 315.6 de la Constitución Política que determina dentro de las atribuciones de los alcaldes municipales “[s]ancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que **considere** inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico”<sup>68</sup>.

71. En ese orden de ideas, la Alcaldía de Bogotá exclusivamente cuenta con la facultad de objetarlos en el momento que, considere, pueden ser contrarios a la ley o la Constitución, sin que la sanción u objeción traslade la titularidad del acto a su favor, despojando al Concejo de Bogotá (sujeto activo del acto administrativo) de la responsabilidad y dominio sobre el mismo. Muestra de lo anterior se encuentra en el hecho de que la sanción del alcalde no es un requisito imperativo para la eficacia del acuerdo o para que el acto se incorpore en el ordenamiento jurídico, pues, por ejemplo, de no ser sancionado el proyecto de acuerdo por el Alcalde en el término legal previsto, el presidente del Concejo procederá a su sanción y publicación<sup>69</sup>.

72. La expedición del Acuerdo 767 del 23 de julio del 2020 no fue de iniciativa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de allí que no existe duda acerca de un posible actuar contrario por parte de la Alcaldía al sentido integral de la sentencia T-296 de 2013. Por consiguiente, al ser claro que el Acuerdo 767 de 2020, además de no ser competencia de la Alcaldía, no tuvo iniciativa por parte de dicha entidad, con lo cual su única injerencia en dicha norma se limitaba a la sanción de la misma, esta actuación, como se concluyó en los párrafos precedentes, carece de la entidad para incumplir las órdenes de la sentencia T-296 de 2013.

73. Adicionalmente, considerando lo señalado en el numeral 65 *supra*, al ser el titular del acto el Concejo de Bogotá, dicha entidad sería el sujeto pasivo demandado en el trámite de un eventual medio de control de nulidad, y no la Alcaldía, razón que soporta la ausencia de titularidad del presunto incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-296 de 2013. En efecto, al no ser responsable de la configuración del Acuerdo 767 de 2020 cuestionado, deriva la ausencia de responsabilidad respecto de sus efectos relativos al cumplimiento de la orden de tutela. Por esto, en el presente caso no se considera procedente la Primera Solicitud de cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, propuesta por la CTB en contra de la Alcaldía de Bogotá, toda vez que no resulta posible fundamentar el desconocimiento de la Sentencia T-296 por parte de la

<sup>68</sup> (Énfasis añadido). Al respecto, ver, entre otras, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 9 de febrero de 1995 (Rad. 2651).

<sup>69</sup> Ley 136 de 1994, artículo 79. Aplicable para el Distrito Capital de Bogotá de conformidad con el artículo 2 del Decreto Ley 1421 de 1993: “Régimen aplicable. El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios”. (Énfasis añadido). Frente a esto último, véase Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 16 de febrero de 2016 (Rad. 2283): “en cualquier caso el régimen general de los municipios cumple una función integradora, en la medida que evita o reduce los vacíos normativos que puedan presentarse cuando un determinado asunto no ha tenido regulación completa o particular en las leyes especiales expedidas para Bogotá”.

Alcaldía por el ejercicio de una competencia del Concejo de Bogotá que, se reitera, actuó de manera independiente.

74. Teniendo en cuenta la naturaleza del trámite que ocupa a la Sala en este caso particular y atendiendo el alcance de los reproches planteados contra el Acuerdo 767 bajo la Primera Solicitud, no es posible – en esta sede – adelantar un análisis de fondo de la legalidad, considerando además que este se encuentra revestido de la presunción de legalidad que cobija todos los actos administrativos. Dicha tarea correspondería al juez natural investido constitucional y legalmente para conocer de la legalidad del acto (jurisdicción de lo contencioso administrativo).

75. En consecuencia, frente a la *Primera Solicitud*, la Sala Tercera de Revisión (i) rechazará por improcedente la solicitud del incidente de desacato y remitirá la Solicitud y demás documentos obrantes en el expediente de la misma al juez de primera instancia para que de trámite a dicho incidente de desacato, en el marco de sus competencias; y (ii) se abstendrá de declarar el incumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 por parte del Concejo de Bogotá y la Alcaldía de Bogotá con la expedición del Acuerdo 767 de 2020.

*Procedencia de la Segunda Solicitud de cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 frente a la Alcaldía Mayor de Bogotá*

76. Retomando lo señalado en los numerales 69 a 75 *supra*, la Alcaldía es una entidad que hizo parte del proceso bajo radicado T-3.758.508 y se encuentra obligada a cumplir las órdenes de la Sentencia T-296 cuyo cumplimiento se solicita. La Sala encuentra que el supuesto incumplimiento acusado por la CTB se centra en un acto concreto: el Proceso de Selección abreviada de menor cuantía No. IDRD-STP-CAMEP-092- 2021 del IDRD.

77. Así, se considera que no es correcto atribuir a la Alcaldía responsabilidad alguna en esta oportunidad por el incumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-296, puesto que lo que se censura deriva de una actividad contractual adelantada exclusivamente por un tercero, esto es, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte, entidad del orden distrital de la ciudad de Bogotá con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente<sup>70</sup>. En ese mismo sentido, no encuentra esta Sala que se haya acreditado por parte de la entidad solicitante que la Alcaldía hubiere incidido irregularmente en el procedimiento contractual o injerido en la configuración de los términos del contrato o los documentos antecedentes, de modo que se pueda endilgar a ella algún tipo de actividad que implicara responsabilidad en materia de incumplimiento de las órdenes de tutela.

78. Sobre esto, es importante recordar que en el caso analizado en la Sentencia T-296 donde, a pesar de que las conductas que motivaron la interposición de la acción de tutela tenían relación con la actividad contractual del IDRD, también se verificó la intervención de la Alcaldía Mayor, que ejerció influencia decisiva sobre dicho procedimiento, especialmente al intervenir “*públicamente en las*

<sup>70</sup> Véase, Acuerdo Distrital 4 de 1978 “*Por el cual se crea el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.*”, artículo 1: “*Definición y Naturaleza. Créase el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, como un establecimiento público, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y Patrimonio independiente*”.

*instrucciones de actuación del IDRDR*<sup>71</sup> y al exigir directamente a la CTB “*solo realizar corridas si se suprimía del espectáculo el tercer tercio de la corrida*”<sup>72</sup>, so pena de retaliaciones a nivel contractual. En este sentido, no es razón suficiente para excluir la posible responsabilidad de una autoridad pública en que es otra entidad la responsable del proceso contractual. Sin embargo, siempre resulta necesario acreditar una influencia o injerencia de cualquier autoridad en la situación que afecta las medidas de restablecimiento de los derechos amparados. En este caso concreto, la CTB no acreditó cómo la Alcaldía Mayor participó o intervino, en esta oportunidad, en el alegado incumplimiento de las órdenes de tutela, de modo que no podría considerársele responsable del alegado incumplimiento.

79. Aún más, la simple lectura de la Segunda Solicitud permite evidenciar que esta fue estructurada en su integridad contra actuaciones adelantadas y que serían responsabilidad exclusiva del IDRDR, sin que se acredite reproche particular contra la Alcaldía por dicho Proceso de Selección.

80. Por lo tanto, la Corte no encuentra procedente la Segunda Solicitud de cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 propuesta por la CTB en contra de la Alcaldía de Bogotá, toda vez que no resulta posible fundamentar el desconocimiento de dicha providencia a esta Entidad por las actuaciones del IDRDR que, se reitera, actuó de manera independiente. Así las cosas, frente a la **Segunda Solicitud** la Sala Tercera de Revisión también se abstendrá de declarar el incumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 por parte de la Alcaldía de Bogotá en relación con el Proceso de Selección abreviada de menor cuantía No. IDRDR-STP-CAMEP-092- 2021.

*Procedencia de la Segunda Solicitud de cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 frente al Instituto Distrital de Recreación y Deporte*

81. Conforme fue señalado, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte fue una de las partes accionadas en el proceso bajo radicado T-3.758.508. En consecuencia, se encuentra verificada la legitimación por pasiva de esta entidad respecto a un posible incumplimiento de las órdenes proferidas bajo la Sentencia T-296.

82. Adicionalmente, contrario a lo evidenciado frente a la Alcaldía sobre la participación de dicha entidad en los actos en que se fundamentan las Solicitudes, el origen del incumplimiento endilgado por la CTB en la Segunda Solicitud se encuentra radicado directa y exclusivamente en las competencias contractuales del IDRDR, que mediante la Resolución No. 1211 de 2021 ordenó:

*“la apertura de la Convocatoria pública que se adelanta mediante el trámite de un proceso de selección abreviada de menor cuantía No. IDRDR-STP-CAMEP-092-2021, cuyo objeto es Conceder el uso, goce y disfrute, de La Plaza de Toros de Santa María, ubicada en la Carrera 6 # 26B - 50 de Bogotá D.C., la cual es susceptible de ser entregada temporalmente en aprovechamiento económico para desarrollar por su cuenta y riesgo la operación, organización, producción, administración y ejecución de*

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013.

<sup>72</sup> Ibid.

*la temporada taurina 2022 de Bogotá D.C. conforme a lo autorizado por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte”.*<sup>73</sup>.

83. En consecuencia, la Sala concluye que la Segunda Solicitud de cumplimiento presentada por la CTB frente al IDRD cumple con los requisitos de procedibilidad y, por tanto, pasará a resolver si la entidad ha incumplido las órdenes de la Sentencia T-296, respecto a los cargos formulados por la CTB en la **Segunda Solicitud**. Esto, teniendo en consideración que en el caso concreto la Sala es competente para verificar el cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 porque: (i) la Sala asumió la verificación del cumplimiento<sup>74</sup>; y (ii) en este asunto puntual existe una conexión directa y estrecha entre la providencia cuyo cumplimiento se verifica y las actuaciones que teóricamente la incumplen, toda vez que el IDRD invocó expresamente la sentencia T-296 de 2013 en los pliegos del Proceso de Selección<sup>75</sup>.

#### Análisis del incumplimiento alegado en la Segunda Solicitud respecto a las actuaciones del Instituto Distrital de Recreación y Deporte

84. Establecida la competencia para evaluar el cumplimiento del fallo, es facultad de esta Sala la evaluación y verificación de la información presentada por las partes frente al trámite de cumplimiento, con la finalidad de garantizar el correcto y oportuno restablecimiento de los derechos vulnerados a la CTB. Ahora bien, es pertinente aclarar que a pesar de que tanto la CTB como el IDRD se refieren al cumplimiento de la sentencia y el trámite contemplado en el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991, el trámite de cumplimiento del fallo se encuentra consagrado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, según fue explicado en el numeral 33 *supra* y será bajo dicha norma que se adelantará el análisis particular.

85. Visto lo anterior, para la Corte Constitucional la Segunda Solicitud de cumplimiento presentada por la CTB se delimita a que, con la apertura del Proceso de Selección y los términos en que se estructuró el mismo, el IDRD incumplió la Sentencia T-296, específicamente, las órdenes tercera (ii-iii) y cuarta de dicha providencia, según las cuales:

*“En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE: [...]*

*Tercero.- ORDENAR a las entidades accionadas: (i) restituir de manera inmediata la Plaza de Toros de Santa María como plaza de toros permanente para la realización de espectáculos taurinos y la preservación de la cultura taurina, sin perjuicio de otras destinaciones culturales o recreativas siempre que éstas no alteren su destinación principal y tradicional, legalmente reconocida, como escenario taurino de primera categoría de conformidad con la Ley 916 de 2004; [...] (iii) abstenerse de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C.*

*Cuarto.- ORDENAR a las autoridades distritales competentes disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión,*

<sup>73</sup> Instituto de Recreación y Deporte, Resolución No. 1211 de 2021 de 30 de diciembre de 2021.

<sup>74</sup> Mediante el auto 060 de 2015. Ver numerales 5 y 6 *supra*.

<sup>75</sup> Ver numerales 104 y 105 *infra*.

*teniendo en cuenta: (i) la reapertura de la Plaza como escenario taurino en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública aplicables al proceso; (ii) el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto; (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística”.*

86. Para la CTB, dicho incumplimiento se debe al Proceso de Selección el IDRD, ya que: (i) estableció unos plazos de imposible cumplimiento para cualquier interesado en el proceso licitatorio; (ii) estableció condiciones económicas que imposibilitarían el cumplimiento del objeto contractual que se licitaba; y (iii) a pesar de su inconstitucionalidad e ilegalidad aplicó el Acuerdo Distrital 767 de 2020, al definir las características del espectáculo taurino que se realizaría como resultado del Proceso de Selección.

### Alcance de las órdenes de la sentencia T-296 de 2013

87. Considera esta Sala que no es posible circunscribir el análisis del cumplimiento de la Sentencia T-296 a una o algunas órdenes particulares de dicha providencia, pues, atendiendo además su naturaleza compleja, existe una interdependencia entre todas las órdenes como instrumento para materializar la protección de los derechos fundamentales de la CTB. Por consiguiente, las diferentes órdenes se imponen con la finalidad de restablecer –ante la vulneración– el quebranto sufrido en los derechos fundamentales de la CTB, con lo cual no resulta posible valorarlas como órdenes aisladas o independientes, sino como interdependientes, y todas ellas orientadas al logro de una finalidad constitucional específica, de tal forma que pueda lograrse el sentido del fallo y se garantice el restablecimiento de los derechos fundamentales.

88. Como se mencionó, las órdenes que la CTB alega como incumplidas por el IDRD son órdenes de naturaleza *compleja*, es decir, aquellas que no implican un cumplimiento de un solo acto, sino que “*suponen “un marco metodológico compuesto de múltiples fases y actuaciones” dirigidas a su ejecución*”<sup>76</sup>. Así, el cumplimiento de la Sentencia T-296 no se limitaba a una única actuación por parte de las entidades accionadas, sino el despliegue de diferentes actuaciones de dichas entidades en ejercicio de la función administrativa.

89. Así las cosas, pasa la Corte a estudiar las diferentes ordenes contenidas en la Sentencia T-296 con la finalidad de establecer el marco de actuaciones necesario para su adecuado cumplimiento.

90. El ordinal tercero del resolutivo de la Sentencia T-296 ordenó, en su numeral (i), que las autoridades distritales accionadas (Alcaldía e **IDRD**) debían restituir en forma inmediata la Plaza de Toros de Santa María “*como escenario para la realización de espectáculos taurinos, en tanto escenario de primera categoría, conforme a la Ley 916 de 2004*”. Este numeral fue objeto de aclaración por parte de este tribunal mediante el Auto 060, en el cual estableció que el término “restitución” de este resolutivo tiene una connotación

<sup>76</sup> Corte Constitucional, auto 004 de 2020.

exclusivamente jurídica cuya finalidad no es otra que **ratificar** la destinación legal de la Plaza de Toros de Santa María y que retornara a su uso legal como plaza de toros permanente de primera categoría – conforme a lo establecido en la Ley 916 de 2004 –. En consecuencia, explicó la Corte que:

*“La “restitución” no debe confundirse ni con la rehabilitación física de la Plaza ni con su reapertura al público. Por esto, la orden de la “restitución” así entendida obra de manera inmediata, y se entiende cumplida con la notificación a la autoridad distrital de la sentencia T-296/13.*

*No sobra recordar que la “restitución” de la Plaza como escenario para la realización de espectáculos taurinos no impide que el escenario pueda ser utilizado en otras actividades culturales o artísticas, deportivas o recreativas, siempre y cuando con ello no se altere ni obstruya su destinación principal y tradicional”<sup>77</sup>.*

91. Por consiguiente, para la Corte es claro que el cumplimiento de dicha orden: el IDRD y la Alcaldía se encontraban obligados a permitir que la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá cumpliera con su destinación legal principal: *plaza de toros permanente de primera categoría*.

92. Ahora bien, se reitera, esta orden no puede entenderse en forma aislada sin acudir al numeral (iii) del mismo resolutivo tercero de la Sentencia T-296, a través del cual la Sala ordenó al IDRD y la Alcaldía que se abstuvieran de *“adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C.”*. Esta orden fue igualmente precisada a través del Auto 060, en el cual se señaló que:

*“La orden consistente en “abstenerse de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C.”, es parámetro de verificación judicial del cumplimiento de las órdenes dispuestas para este caso por la Corte Constitucional, con arreglo a criterios de finalidad, razonabilidad y conducencia”<sup>78</sup>.*

93. Por su parte, en el resolutivo cuarto de la providencia cuyo cumplimiento se solicita este tribunal ordenó a la Alcaldía y el IDRD *“disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que **garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión**”<sup>79</sup>*, para lo cual deberían tener en cuenta que:

- (i) La reapertura de la plaza como escenario taurino se diera en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los

<sup>77</sup> Corte Constitucional, auto 060 de 2015, núm. 4.1. (Énfasis añadido) En consecuencia, a través de este auto resolvió: *“Primero.- ACLARAR que la orden de restitución contenida en el resolutivo tercero de la Sentencia T-296 de 2013 (i. “restituir de manera inmediata la Plaza de Toros de Santa María como plaza de toros permanente para la realización de espectáculos taurinos y la preservación de la cultura taurina, sin perjuicio de otras destinaciones culturales o recreativas siempre que éstas no alteren su destinación principal y tradicional, legalmente reconocida, como escenario taurino de primera categoría de conformidad con la Ley 916 de 2004”), alude a la ratificación de la destinación jurídica de la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, como plaza de toros permanente de primera categoría, de acuerdo con lo establecido en la Ley 916 de 2004”*.

<sup>78</sup> Corte Constitucional, auto 060 de 2015.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013. (Énfasis añadido).

proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública aplicables al proceso;

- (ii) Los espectáculos taurinos en la Plaza de Toros de Santa María se deben realizar en las fechas tradicionales para la ciudad de Bogotá, *“incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto”*<sup>80</sup>; y
- (iii) Que las actividades o espectáculos taurinos tradicionales se realicen: a) en forma sucesiva, periódica y regular; y b) de acuerdo con las características habituales de calidad y contenido de la expresión artística.

94. La Corte dispuso en el ordinal quinto de la providencia que el IDRD contaba con un plazo de 6 meses *“para el cumplimiento de lo ordenado en el resolutive anterior -cuarto-, a través de los procedimientos contractuales u otros administrativos del caso conducentes a la reanudación de los espectáculos taurinos tradicionales y periódicos, en los términos de la Ley 916 de 2004”*<sup>81</sup>. Esta orden fue igualmente objeto de aclaración en el Auto 060, en el cual precisó que:

*“el término de seis (6) meses consagrado en el ordinal quinto de la parte resolutive de la Sentencia T-296 de 2013 para la realización del proceso administrativo/contractual de operación de la Plaza de Toros, comenzará a correr a partir del 17 de marzo de 2016, correspondiendo a la autoridad distrital competente adelantarlos de conformidad con el resolutive cuarto de la sentencia, “en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública”, conducente a la reanudación de los espectáculos taurinos tradicionales y periódicos, en los términos de la Ley 916 de 2004”.*

95. El cronograma fijado en el Auto 060 para el cumplimiento de la Sentencia T-296 se relaciona con la rehabilitación estructural de la plaza, actividad que era necesaria para el cumplimiento general de dicha providencia: la **continua realización de espectáculos taurinos en Bogotá mientras las condiciones legales así lo permitan**. En consecuencia, las órdenes de la sentencia T-296 de 2013 no se agotaron en la restitución de la plaza como escenario físico para la realización del espectáculo taurino, para una sola temporada taurina.

96. Por una parte, la redacción en plural de los numerales (ii) y (iii) de la orden cuarta, obligan a entender que se refieren a diferentes temporadas taurinas y no solo a la subsiguiente<sup>82</sup>. Por otra parte, una lectura sistemática de las órdenes lleva a concluir que la orden de *“[adoptar] mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: [...] la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales”*, necesariamente exige a las autoridades distritales – particularmente el IDRD – a desplegar

<sup>80</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013. (Énfasis añadido).

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013: *“[...] (ii) el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto; (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística”.*

actuaciones contractuales leales, que permitan la realización de las verdaderas temporadas taurinas.

97. Esto implica que las temporadas se puedan adelantar de forma continua, habitual y usual. Así, el mandato de la Sentencia T-296 no debe ser entendido como exclusivamente referido a un solo momento, por una sola corrida o temporada.

98. En consecuencia, las medidas de restablecimiento dispuestas en dicha providencia continúan vigentes y deben atenderse por parte del IDRD como requisitos para la adecuada protección y garantía de los derechos de la CTB. Esto denota que los actos administrativos o contractuales que realice la entidad en relación con la práctica taurina deben encaminarse al mantenimiento de la tradición que la respalda y ajustarse a las características y condiciones propias de la expresión artística reconocidas por la ley aplicable.

99. Finalmente, por las razones anteriormente expuestas la Sala considera que no han desaparecido las condiciones para que esta verifique el cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-296. Esto, máxime en tanto un condicionante expreso para el cumplimiento de la orden cuarta de la providencia (cuyo fin es garantizar la **continuidad** de la tauromaquia<sup>83</sup>) es “*la **sucesiva, periódica y regular** realización de las actividades taurinas tradicionales [en Bogotá], con las características habituales de la calidad y contenido*”.

*El Proceso de Selección abreviada menor cuantía No. IDRD-STP-CAMEP-092- 2021*

100. Conforme a lo antes señalado<sup>84</sup>, el IDRD adelantó el Proceso de Selección cuya finalidad, en síntesis, era conceder bajo la modalidad de aprovechamiento económico la Plaza de Toros de Santamaría para la realización de la temporada taurina 2022 de Bogotá D.C.

101. Según se evidencia de la información aportada por la entidad, el aviso de convocatoria pública del Proceso de Selección fue publicado en la plataforma SECOP II el 16 de diciembre de 2021. Mediante la Resolución No. 1211 de 2021 del 30 de diciembre de 2021, el IDRD ordenó la apertura del Proceso de Selección, contando los interesados con plazo hasta el 4 de enero de 2022 para manifestar interés de participar en el proceso. Debido a la ausencia de ofertas en el Proceso de Selección, el IDRD lo declaró desierto el 13 de enero de 2022 mediante Resolución No. 023 de la misma fecha. Sin embargo, se previó en el cronograma publicado bajo la Resolución No. 1211 de 2021 que la adjudicación se llevaría a cabo el 20 de enero de 2022 y la firma del respectivo contrato tendría lugar dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de adjudicación.

102. Adicionalmente, de acuerdo con lo indicado en los documentos obrantes en el Proceso de Selección<sup>85</sup>: (i) la temporada taurina constaría de 3 fechas

<sup>83</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013: “RESUELVE: [...] Cuarto.- ORDENAR a las autoridades distritales competentes disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión [...]”. (Énfasis añadido).

<sup>84</sup> Ver numerales 32, 81-83 *supra*.

<sup>85</sup> Véase, entre otros, Aviso de Convocatoria IDRD-STP-CAMEP-092-2021; Capítulo 6 del COMPLEMENTO DEL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES SELECCIÓN IDRD-STP-CAMEP-092-2021: “PLAZO

(domingos) de acuerdo con las fechas que debía fijar a Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, dando cumplimiento al Acuerdo 767 de 2020 (artículo 6); (ii) la tipología de contrato sería “*un contrato de: Aprovechamiento económico (CAE) que se regulará por las normas civiles y comerciales y por lo establecido en el Decreto 552 de 2018 [...] y demás normas concordantes de carácter civil, comercial y administrativo, el cual se adjudicará conforme lo estipulado en el ordinal quinto de la parte resolutive de la Sentencia T-296 de 2013*”<sup>86</sup>; y (iii) el presupuesto oficial ascendía a la suma de \$ 4.403.313.644 pesos, de los cuales el IDRD percibiría mínimo el 10%<sup>87</sup>.

103. Asimismo, es relevante resaltar que en el Anexo Técnico de los documentos del Proceso de Selección se determinó en forma clara que:

*“El operador deberá dar estricto cumplimiento a las disposiciones del Acuerdo Distrital 767 del 2 de julio de 2020 “Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”; cuyo objeto se centra en propender por subsanar el vacío normativo referente a protección animal, tras la desincentivación de la práctica taurina en la ciudad.*

*Que en concordancia con dicha normatividad, “La realización de las prácticas taurinas permitidas exigirá la eliminación de todos los instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemen o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte” [...]*

*El contratista deberá reservar y usar mínimo el 30% del espacio de la publicidad del evento para informar del sufrimiento animal que conllevan las corridas de toros o novilladas. Esta obligación se deberá desplegar en vallas, paraderos de buses, anuncios de prensa, radiales, televisivos o en cualquier otro medio masivo de comunicación. El costo total por la publicación de los mensajes publicitarios correrá por cuenta del organizador del evento taurino”<sup>88</sup>.*

104. Lo anterior, **se encuentra además reiterado en los “DOCUMENTOS Y ESTUDIOS PREVIOS” del Proceso de Selección, donde se expone el marco normativo relevante para la ejecución del posible contrato, y se señala expresamente que con el proceso se busca dar cumplimiento a la sentencia T-296 de 2013<sup>89</sup>.** Dentro de dicho marco normativo se identifican: (i) la Ley 916 de 2004; (ii) el auto 060 de 2015; (iii) la sentencia C-666 de 2010; (iv) la sentencia C-889 de 2012; (v) el comunicado No. 33 de 22 de agosto de 2018 de la Corte Constitucional que declaró la nulidad de la sentencia C- 041

---

*DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO. El plazo del contrato es a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y suscripción del acta de inicio y hasta el 31 de marzo de 2022. PARÁGRAFO: Conforme a lo estipulado en el Acuerdo Distrital 767 del 2 de julio de 2020, la temporada taurina comprenderá hasta tres (3) domingos, conforme a las fechas que fije la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte”.*

<sup>86</sup> Capítulo 6 del COMPLEMENTO DEL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES SELECCIÓN IDRD-STP-CAMEP-092-2021.

<sup>87</sup> Capítulo 6 del COMPLEMENTO DEL PROYECTO DE PLIEGO DE CONDICIONES SELECCIÓN IDRD-STP-CAMEP-092-2021.

<sup>88</sup> ANEXO TECNICO PLAZA DE TOROS DE SANTA MARIA, secciones AMBIENTAL y PUBLICIDAD.

<sup>89</sup> DOCUMENTOS Y ESTUDIOS PREVIOS, página 2: “Teniendo en cuenta que la necesidad definida por la entidad estatal es de carácter legal, toda vez que la administración distrital está obligada a surtir un proceso de selección para escoger bajo los principios de la selección objetiva de la Contratación Estatal un operador que asuma por su cuenta y riesgo la producción, organización, administración, operación y ejecución, entre otras, para la realización de la temporada taurina del año 2022 en la Plaza de Toros la Santamaría en virtud de lo dispuesto en el fallo de la Corte Constitucional en Sentencia T-296 de 2013, en el título de resuelve, numeral quinto que establece: [...]”.

de 2017<sup>90</sup>; y (vi) el Acuerdo 767 de 2020. En los documentos del Proceso de Selección, el IDRDR puntualizó que:

*“[E]n la plaza de toros La Santamaría solo podrán realizarse corridas de toros y novilladas que cumplan entre otras con las siguientes condiciones: 1. En el desarrollo de las prácticas taurinas permitidas en Bogotá –desde la llegada de los animales a la Plaza hasta su cargue en el transporte hacia el lugar de destino posterior a la corrida o novillada– no podrá utilizarse ningún instrumento que lacere, corte, mutile, hiera, queme, lastime de cualquier forma o cause la muerte a los animales involucrados. Esto incluye (pero no se limita a): banderillas, estoques, arpones, espadas, picas, dagas y puyas, entre otros instrumentos. 2. El organizador del evento taurino deberá destinar, a su costo, el 30% del espacio de las piezas publicitarias del evento para informar del sufrimiento que las actividades taurinas les causan a los animales involucrados. Esto es aplicable (pero no se limita) a: la publicidad que se realice en vallas, paraderos de buses, anuncios en prensa, radio, televisión, o cualquier otro medio masivo de comunicación, tanto impreso como digital, en el que se publicite el evento taurino, sea corrida de toros o novillada. 3. El organizador del evento taurino deberá asumir la totalidad de los gastos de operación de las actividades taurinas a desarrollar en la Plaza”<sup>91</sup>.*

105. Además, dentro del alcance del contrato se especificó que:

*“Las actividades de aprovechamiento económico serán desarrolladas por el CONTRATISTA de conformidad con lo establecido en la normatividad y con estricta observancia a lo estipulado en el Manual de Aprovechamiento de los Espacios Públicos Administrados por el IDRDR, **la sentencia T-296/13** y el Acuerdo Distrital 767/2020 “Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”, en consonancia con las obligaciones descritas en la Convocatoria Pública y la oferta”<sup>92</sup>.*

106. En ese orden de ideas, la Sala verifica que quien resultara adjudicatario del contrato de aprovechamiento económico para la realización de la realización de la temporada taurina 2022 de Bogotá, entre otros: (i) podría realizar un máximo de 3 corridas de toros; en las cuales (ii) no podría utilizarse instrumento alguno que lastime de cualquier forma o cause la muerte del toro, incluyendo pero sin limitarse a banderillas, estoques, arpones, espadas, picas, dagas y puyas; y (iii) debería destinar, bajo su propio costo, un 30% del espacio de las piezas publicitarias del evento para informar del sufrimiento que las actividades taurinas les causan a los animales involucrados.

### La excepción de inconstitucionalidad

107. Como ha sido expuesto reiteradamente por la jurisprudencia de esta corporación<sup>93</sup>, el ordenamiento superior ha establecido una doble figura para la protección de la supremacía constitucional (consagrada en el artículo 4 de la Constitución), compuesta por la acción pública de inconstitucionalidad (artículo 241 de la Constitución) y por la excepción de inconstitucionalidad que *“es un mecanismo de control concreto de constitucionalidad para inaplicar normas legales, reglamentarias o de cualquier otra índole, cuando se evidencie*

<sup>90</sup> Dicho comunicado corresponde al comunicado de prensa *previo* del auto 547 de 2018 de esta Corte, disponible esta providencia en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a547-18.htm>.

<sup>91</sup> DOCUMENTOS Y ESTUDIOS PREVIOS, página 4.

<sup>92</sup> DOCUMENTOS Y ESTUDIOS PREVIOS, página 4. (Énfasis añadido).

<sup>93</sup> Corte Constitucional, entre otras, sentencias SU-074 de 2022, T-385 de 2021, T-255 de 2021, T-424 de 2018, SU-132 de 2013.

**“una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”**<sup>94</sup>.

108. Por lo anterior, esta corporación ha establecido que la excepción de inconstitucionalidad debe ser ejercida por cualquier autoridad (no necesariamente judicial) a solicitud de parte u oficiosamente<sup>95</sup>, cuando se demuestre que la aplicación de una norma de inferior jerarquía a la Constitución amenaza o vulnera los derechos fundamentales de quien se vea en riesgo en el caso concreto<sup>96</sup>. Así, esta corporación ha determinado que la excepción de inconstitucionalidad tendrá lugar cuando:

**“(i) La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad (...);**

**(ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o,**

**(iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales”**<sup>97</sup>.

109. En conclusión, cuando una autoridad pública (no necesariamente en ejercicio de función jurisdiccional) evidencie que la norma que debería aplicar para el caso concreto es **manifiestamente inconstitucional**<sup>98</sup> y todavía no medie pronunciamiento sobre su constitucionalidad – por parte de este tribunal o la jurisdicción de lo contencioso administrativo –, deberá inaplicar la norma inferior de conformidad con el mandato consagrado en el artículo 4 de la Carta.

#### Resolución del caso concreto

110. De forma preliminar y reiterando lo resuelto en la Sentencia T-296, la Corte se abstendrá de examinar aspectos relacionados con consideraciones de tipo patrimonial sobre el Proceso de Selección<sup>99</sup>. En consecuencia, la Corte no estudiará los reproches de la CTB sobre las condiciones económicas fijadas por el IDRD en el Proceso de Selección.

111. Así, la Corte se concentrará en resolver si ***¿en el marco del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. IDRD-STP-CAMEP-092-2021 el IDRD incumplió las órdenes de la sentencia T-296 de 2013?***, exclusivamente en lo relacionado con: (i) los plazos y términos del Proceso de Selección; y (ii) la aplicación del Acuerdo Distrital 767 de 2020 para la estructuración del Proceso de Selección. Esto, aunado a lo mencionado sobre la naturaleza rogada de presente asunto<sup>100</sup>, ya que no se está ante un caso en el que el juez encargado

<sup>94</sup> Corte Constitucional, sentencia T-255 de 2021, reiterado en las sentencias SU-074 de 2022 y T-385 de 2021.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencias T-385 de 2021, T-269 de 2015.

<sup>96</sup> Corte Constitucional, sentencias T-385 de 2021, SU-132 de 2013.

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencia T-424 de 2018. (Énfasis añadido).

<sup>98</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-074 de 2022.

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013: “La Corte se abstendrá de examinar aspectos contractuales de incidencia meramente legal, como la naturaleza del contrato de utilización de la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá entre el IDRD y la CTB -ya de arrendamiento o de mandato-, en cuanto al fundamento para su terminación unilateral, y cualquier otro aspecto relacionado con consideraciones de tipo patrimonial de allí derivado.”

<sup>100</sup> Ver numerales 45, 51 *supra*.

de verificar el cumplimiento del fallo de tutela oficiosamente decida hacer seguimiento al mismo, debiendo entonces ceñirse el análisis particular a lo señalado por la CTB en sus Solicitudes. Lo anterior, máxime en tanto la competencia de verificación de cumplimiento de la Sentencia T-296 por parte de esta corporación asumida mediante el Auto 060 no puede entenderse como un permanente seguimiento a cualesquiera controversias por actuaciones de las autoridades locales del Distrito Capital que se den en relación con la realización de los Toros en la ciudad.

112. Para ello, la Sala estima pertinente estructurar la decisión bajo los siguientes dos interrogantes:

- (i) ¿Resulta razonable el cronograma planteado por el IDRD bajo el Proceso de Selección para dar cumplimiento a la sentencia T-296 de 2013?
- (ii) ¿Las condiciones fijadas por el IDRD bajo el Proceso de Selección para la realización del espectáculo taurino cumplen con lo dispuesto en la sentencia T-296 de 2013?

113. *Primero*, en relación con el numeral (i) anterior, es del caso reiterar que en la Sentencia T-296 la Corte ordenó al IDRD, como medida para restablecer la vulneración de derechos de la CTB, adoptar los mecanismos administrativos y/o contractuales que permitieran cumplir con las demás órdenes de dicha providencia respecto a la realización de las temporadas taurinas en la ciudad de Bogotá.

114. Por consiguiente, disponer la apertura del Proceso de Selección cuya finalidad es que se adelante la temporada taurina 2022 en Bogotá *prima facie* demostraría un cabal cumplimiento de las órdenes correspondientes de la Sentencia T-296. No obstante, es del caso zanjar si la forma en que el IDRD llevó a cabo el procedimiento permite cumplir en realidad con las órdenes de dicha providencia. Esto, toda vez que conforme señaló la CTB, los plazos en los que se programó el Proceso de Selección hacían “*imposible para cualquier empresario presentarse al proceso de selección abreviada con una oferta seria y cumplible*”<sup>101</sup>.

115. La Corte coincide con los argumentos del solicitante, en el sentido de que los plazos establecidos dentro del cronograma del Proceso de Selección no habrían permitido a los interesados presentar una oferta cumplible bajo la cual fuera posible realizar la temporada taurina 2022 en Bogotá. Conforme a lo establecido en el cronograma del Proceso de Selección, solo hasta el 20 de enero de 2022 se tendría conocimiento del oferente que hubiera resultado adjudicatario del contrato<sup>102</sup>, momento a partir del cual debería adelantar, entre otras, las respectivas negociaciones con los toreros y ganaderías para la definición de los carteles, organizar la logística del evento bajo las condiciones

<sup>101</sup> Segunda Solicitud de la CTB.

<sup>102</sup> Ver numeral 101 *supra*.

particulares fijadas en el Proceso de Selección, obtener los patrocinios requeridos y vender la boletería de la temporada taurina.

116. Todo esto, bajo la óptica de que resulta imperativo que la temporada taurina en la ciudad de Bogotá se realice entre los meses de enero y, **a más tardar, marzo de 2022**, de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional en las sentencias T-296 de 2013 – orden cuarta (ii) – y C-666 de 2010 – orden única (3) <sup>103</sup>– y teniendo además en cuenta el plazo contractual previsto en los documentos del Proceso de Selección. Es decir, conforme a los términos del Proceso de Selección el contratista debería – en un plazo de aproximadamente 2 meses – no solo organizar y definir la totalidad de la temporada taurina objeto del contrato, sino efectuar la celebración de la misma. En ese sentido, para la Sala el IDRD no adoptó mecanismos administrativos y/o contractuales que le permitieran cumplir cabalmente con las órdenes de la sentencia T-296 de 2013, pues el Proceso de Selección diseñado estaba destinado a ser declarado desierto – como en efecto ocurrió –.

117. En consecuencia, se procederá a declarar el incumplimiento por parte del IDRD de las órdenes de la sentencia T-296 de 2013, puesto que el IDRD, al no contemplar un cronograma factible dentro del Proceso de Selección que permita a un interesado resultar adjudicatario del contrato para la realización de la temporada taurina 2022. Lo anterior tiene como resultado que no se cumpliera con el restablecimiento de derechos ordenado mediante la Sentencia T-296 en favor de la CTB, conforme al cual las autoridades distritales accionadas debían:

- (i) Adoptar mecanismos contractuales para garantizar la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión. Como se evidenció, el mecanismo contractual planteado bajo el Proceso de Selección no permite la continuidad de los espectáculos taurinos en la ciudad de Bogotá.
- (ii) Abstenerse de *“adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C.”*. No obstante, el Proceso de Selección se configura como una actuación administrativa que impide el restablecimiento de la Plaza de Toros Santa María conforme a su destinación legal principal: plaza de toros permanente para la realización

---

<sup>103</sup> Corte Constitucional, sentencia C-666 de 2010: *“En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, || Declarar EXEQUIBLE el artículo 7° de la Ley 84 de 1989 “por la cual se adopta el estatuto nacional de protección de los animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia”, en el entendido: || 1) Que la excepción allí planteada permite, hasta determinación legislativa en contrario, si ello llegare a ocurrir, la práctica de las actividades de entretenimiento y de expresión cultural con animales allí contenidas, siempre y cuando se entienda que estos deben, en todo caso, recibir protección especial contra el sufrimiento y el dolor durante el transcurso de esas actividades. En particular, la excepción del artículo 7 de la ley 84 de 1989 permite la continuación de expresiones humanas culturales y de entretenimiento con animales, siempre y cuando se eliminen o morigeren en el futuro las conductas especialmente crueles contra ellos en un proceso de adecuación entre expresiones culturales y deberes de protección a la fauna. 2) Que únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad; 3) que sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas; 4) que sean estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y 5) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.*

de espectáculos taurinos en los términos de la Ley y la preservación de la cultura taurina.

- (iii) Efectuar actividades taurinas en la ciudad de Bogotá en forma sucesiva<sup>104</sup>, periódica<sup>105</sup> y regular<sup>106</sup>. Como fue descrito, el Proceso de Selección diseñado no daría lugar a la realización de una temporada taurina en el año 2022.

118. En el caso concreto y frente a este primer interrogante particular, la Sala encuentra que concurren los elementos necesarios para que sea posible predicar un incumplimiento de las órdenes proferidas bajo una sentencia de tutela pues: (i) las órdenes están dirigidas al IDRD; (ii) al ser una orden de naturaleza compleja el término para su cumplimiento no concluye con adelantar los mecanismos administrativos y/o contractuales para la realización de las temporadas taurinas en Bogotá sino continúan vigentes y deben ser atendidas por el IDRD, como lo reconocen los documentos mismos del Proceso de Selección al señalar que dicho proceso se inició para dar cumplimiento a la Sentencia T-296; (iii) las actuaciones de la entidad contrarían el alcance de las órdenes cuyo incumplimiento se demostró.

119. Lo anterior sin que medie explicación o justificación razonable del IDRD para no haber dado cumplimiento a las órdenes de la sentencia T-296 de 2013, considerando además que conforme determinó este tribunal en el auto 060 de 2015 “[l]a orden consistente en “*abstenerse de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C.*”, es parámetro de verificación judicial del cumplimiento de las órdenes dispuestas para este caso por la Corte Constitucional, con arreglo a criterios de finalidad, **razonabilidad y conducencia**”<sup>107</sup>.

120. *Segundo*, respecto al interrogante planteado señalado en el numeral 112(ii) *supra*, esta Sala considera importante reiterar que la Sentencia T-296 de 2013 obliga en la actualidad al IDRD a, entre otros:

*“[...] disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión, teniendo en cuenta: [...] (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística”<sup>108</sup>.*

121. Por consiguiente, procede la Sala a recapitular cuáles son dichas características habituales de calidad y contenido que exige la sentencia T-296:

- (i) De conformidad con la Ley 916 de 2004 “*por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino*”: a) los espectáculos taurinos son

<sup>104</sup> Diccionario de la Real Academia Española: “Sucesivo”: “Dicho de una cosa: *Que sucede o se sigue a otra*”.

<sup>105</sup> Diccionario de la Real Academia Española: “Periódico”: “[...] 2. *adj. Que se repite con frecuencia a intervalos determinados.* [...]”.

<sup>106</sup> Diccionario de la Real Academia Española: “Regular”: “[...] 3. *adj. Que se hace o se produce a intervalos regulares (l uniformes). Acude a revisiones médicas regulares [...]*”.

<sup>107</sup> Corte Constitucional, auto 060 de 2015. (Énfasis añadido).

<sup>108</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013 (resolutivo cuarto).

considerados como una expresión artística del ser humano (artículo 1), categorización legal que ha sido admitida por la jurisprudencia de esta corporación; y b) la corrida se divide en tres tercios, entendiéndose estos como “[c]ada una de las tres etapas -vara, banderillas, muerte- en que se divide la corrida” (artículo 12)<sup>109</sup>, etapas que se deberán adelantar de conformidad con lo estipulado en dicha ley.

- (ii) Las fechas *usuales* en las que se realiza la temporada taurina de Bogotá son los meses de enero a marzo de cada año y el Festival de Verano en el mes de agosto.
- (iii) La temporada taurina de Bogotá tradicionalmente está compuesta por 5 o 6 corridas de toros y una novillada, como el IDRDR mismo reconoce<sup>110</sup>, y las novilladas realizadas en el Festival de Verano<sup>111</sup>.

122. Así las cosas, es dado concluir que en el marco del Proceso de Selección el IDRDR pretendió licitar un contrato para la temporada taurina 2022 de Bogotá que no cumple con lo ordenado por la Sentencia T-296, pues las actividades estructuradas bajo dicho procedimiento contractual no permiten la realización de las “*actividades taurinas tradicionales con las características habituales de la calidad y contenido de tal expresión artística*”<sup>112</sup>. En efecto, los términos propuestos eliminan características tradicionales y habituales de contenido de la tauromaquia, las cuales se encuentran legalmente protegidas, al proscribir

<sup>109</sup> Corte Constitucional, auto 025 de 2015: “*El régimen legal de los espectáculos taurinos. Destacó la Corte que el Legislador ya ha fijado las reglas del espectáculo taurino y la tauromaquia: (i) el Reglamento Nacional Taurino tiene rango legal, al estar contenido en la Ley 916/04; (ii) el espectáculo taurino es un modo de “expresión artística del ser humano”, según el artículo 1º de la Ley 916/04, hallado exequible por sentencia C-1192/05; (iii) los espectáculos taurinos consisten en una secuencia de tres ‘tercios’, de “varas” y de “banderillas”, que conducen al tercio final o de “muerte” definido como su etapa culminante y significativa -Ley 916/04, artículo 12-; (iv) la Plaza de Toros de Santa María ha sido legalmente destinada como escenario de espectáculos taurinos y declarada plaza de 1ª categoría -Ley 916/04, artículos 3, 4 y 10-. En suma, la estructura y contenido del espectáculo taurino y su calificación como expresión artística son materia de regulación legal*”. (Énfasis añadido).

<sup>110</sup> IDRDR, memorando radicado IDRDR No. 20216000059163 del 17 de febrero de 2021 (archivo: Respuesta de la Alcaldía de Bogotá a la Primera Solicitud de la CTB, archivo “Memorando IDRDR del 2021”): “*Teniendo en cuenta la Cultura Taurina en la ciudad de Bogotá y los municipios aledaños, generalmente en cada temporada taurina se han realizado 5 corridas de toros y una Novillada, en el horario de 3:30 pm a 6:30 pm aproximadamente*”, a pesar de señalar que generalmente se realizan 5 corridas de toros, en el cuadro que el IDRDR incluye en el memorando con todas las corridas realizadas en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá se verifica que el número oscila entre 5 y 6.

<sup>111</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013: “*7.5.5.5. Verificada la existencia del defecto orgánico y la vulneración del derecho al debido proceso del accionante, la Sala debe señalar que las medidas adoptadas por las entidades accionadas condujeron a la cancelación de la temporada taurina 2013 en la ciudad de Bogotá, que usualmente tiene lugar en los meses de enero y febrero, al igual que de las novilladas realizadas en el marco del Festival de Verano que se adelantan en el mes de agosto. Por tal razón, frente a la realización de estos espectáculos taurino, la Sala declarará la existencia de un daño consumado, por la imposibilidad de restablecer el derecho frente a la misma por las restricciones impuestas por el condicionamiento de la sentencia C-666/10*”.

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013: “*El segundo conjunto de órdenes, prevé un término de seis meses para su cumplimiento, y consiste en lo siguiente: (i) la reapertura de la Plaza como escenario taurino en condiciones de neutralidad e igualdad, garantizando la selección objetiva de los proponentes y la realización de los fines de transparencia en la administración pública aplicables al proceso; (ii) el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año, como el Festival de Verano en el mes de agosto; (iii) la sucesiva, periódica y regular realización de las actividades taurinas tradicionales, con las características habituales de calidad y contenido de tal expresión artística: (iv) la reanudación del espectáculo taurino atendiendo mínimos de calidad y contenido propios de una plaza de primera categoría, respetando tanto los mandatos legales plasmados en la Ley 916/04 relacionados con las formas y requerimientos propios de la práctica de la tauromaquia. La administración distrital habrá de abstenerse de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate la celebración de espectáculos taurinos en la Plaza de Toros de Santa María*”.

elementos esenciales como lo son la vara o pica, las banderillas y la muerte del toro, desconociendo así las órdenes de la Sentencia T-296 y desnaturalizando la actividad taurina.

123. Es importante resaltar que las condiciones a las cuales pretendió someterse al contratista en la realización de actividades taurinas, implican que el procedimiento contractual a cargo del IDRDR no está encaminado a la “realización de las actividades taurinas tradicionales”<sup>113</sup>. Esto, pues el Anexo Técnico de los documentos y los “DOCUMENTOS Y ESTUDIOS PREVIOS” del Proceso de Selección presuponen la eliminación de elementos esenciales, que marcan la identidad sustancial del espectáculo taurino.

124. Así, tal como indica el artículo 12 de la Ley 916 de 2004, la actividad taurina tradicional se compone de tres tercios -vara, banderillas y muerte-, cada uno de los cuales supone la utilización de elementos que maltratarán al toro y, finalmente, causarán su muerte. En ese sentido, al prohibirse la utilización de “banderillas, estoques, arpones, espadas, picas, dagas y puyas, entre otros instrumentos” y, al disponerse que “[l]a realización de las prácticas taurinas permitidas exigirá la eliminación de todos los instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemén o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte”, el IDRDR está concediendo el espacio que debería estar reservado para la práctica del espectáculo taurino -desarrollado con base en las disposiciones de la Ley 916 de 2004 y la tradición que positiviza-, para la realización otra actividad sustancialmente distinta.

125. Ahora bien, que la plaza pueda ser utilizada para otro tipo de actividades no implica, de suyo, un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional o de la ley, pero sí lo constituye destinar el escenario para otras actividades en los momentos en los que tradicionalmente se han desarrollado los espectáculos taurinos, realizados de acuerdo con las disposiciones de la Ley 916 de 2004.

126. De lo anterior resulta que el Proceso de Selección implementado por el IDRDR no es mecanismo para el cumplimiento de las órdenes señaladas de la Sentencia T-296 de 2013, en tanto se encamina a realizar una actividad sustancialmente distinta y, además, su implementación supone un bloqueo insalvable que termina por impedir la realización de los espectáculos taurinos cuyo restablecimiento se ordenó en la mencionada providencia. Esta situación evidencia que, en la práctica, lejos de desarrollar los mandatos de esta Corte Constitucional, el procedimiento contractual se organizó para impedir su cumplimiento y frustrar el restablecimiento de los derechos fundamentales tutelados. Es del caso resaltar que en los diversos documentos precontractuales el IDRDR señaló en forma reiterada que el Proceso de Selección tenía como finalidad cumplir con la sentencia T-296 de 2013<sup>114</sup>.

127. Cuando la sentencia T-296 de 2013 amparó los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la libre expresión artística, dicha providencia previó como medida de restablecimiento la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María **en sus condiciones tradicionales**. Estas condiciones se refieren tanto a: (i) la reapertura de la plaza como escenario

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013.

<sup>114</sup> Ver numerales 102, 104-105 *supra*.

taurino; como a (ii) el respeto de las fechas y ocasiones usuales para la realización del espectáculo taurino tradicional; y también (iii) al mantenimiento de las condiciones tradicionales de la expresión artística, es decir la que se desarrolla “*con las características habituales de la calidad y contenido*”<sup>115</sup> de la misma. Así, cuando las características de la actividad son modificadas en tal forma como se aprecia en esta oportunidad, desnaturalizando la actividad e impidiendo la realización de todos y cada uno de los tres tercios de la corrida en las condiciones habituales, lo que está ocurriendo es que el Proceso de Selección no apunta a la realización del espectáculo taurino a que se refirió la Corte al proferir la Sentencia T-296 de 2013, sino esta es sustituida por otra actividad, de naturaleza y esencia diferente, cuya realización no puede entenderse como un desarrollo de las medidas de restablecimiento dispuestas en la providencia, según pretende el IDRD.

128. En suma, las acciones del IDRD no conducen a “*disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión*”<sup>116</sup>, sino que han terminado por producir un efecto completamente contrario. Esto, pues no solo consiguen la suplantación del espectáculo taurino por otra actividad radicalmente diferente, sino porque además con ello invaden los momentos en los que tradicionalmente se practica la tauromaquia y que son los únicos en que la Plaza puede destinarse para dicha actividad, de acuerdo con los condicionamientos de la sentencia C-666 de 2010, que refirió a condiciones de temporalidad para su realización<sup>117</sup>.

129. Así, las condiciones del Proceso de Selección tampoco dan lugar a que se produzca “*el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá, incluyendo tanto la temporada regular en los primeros meses del año como el Festival de Verano en el mes de agosto*” -orden cuarta (ii)-, tanto porque reduce el número de corridas de toros a no más de tres, a pesar de que la temporada taurina regular y tradicional de los primeros meses del año consta de 5 o 6 corridas y una novillada, como porque se encamina a la realización de actividades que no pueden considerarse “*espectáculos taurinos*”<sup>118</sup> de aquellos ordenados en la Sentencia T-296 de 2013 como medida de restablecimiento por la violación de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la libre expresión artística vulnerada por la Alcaldía Mayor de Bogotá y el IDRD .

130. La limitación por parte del Concejo de Bogotá a un máximo de 3 corridas de toros y/o novilladas en las temporadas taurinas en la ciudad es un condicionamiento que contraría la Constitución y la jurisprudencia de esta corporación. Según fue expresado por la Corte en la sentencia C-666 de 2010,

<sup>115</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia C-666 de 2010. En la parte resolutive se estableció la exequibilidad de la excepción a las sanciones establecidas por la comisión de hechos dañinos y de crueldad para con los animales, incluidos herirlos o lesionarlos por cortada o punzada o darles muerte, para el caso de las corridas de toros (en lo relevante). Dicha exequibilidad se condicionó, entre otras, a que los espectáculos taurinos a los que se refiere la excepción debían “desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas”.

<sup>118</sup> Ley 916 de 2004, art. 1.

la armonización de los postulados constitucionales que hace posible continuar con espectáculos taurinos en el país exige que estas actividades:

*“únicamente podrán desarrollarse en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad [...] sólo podrán desarrollarse en aquellas ocasiones en las que usualmente se han realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas”<sup>119</sup>.*

131. Por esto mismo, en la Sentencia T-296 de 2013 la Corte señaló que el IDRД debía disponer lo necesario para *“mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión teniendo en cuenta: [...] el restablecimiento de los espectáculos taurinos en las fechas u ocasiones usuales en la ciudad de Bogotá”*<sup>120</sup>.

132. Visto lo anterior, la Sala Tercera de Revisión concluye que las actuaciones del IDRД bajo el Proceso de Selección no conducen a *“disponer lo necesario para la reanudación del espectáculo taurino en la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, mediante la adopción de mecanismos contractuales u otros administrativos que garanticen la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia y su difusión”*, de lo cual se sigue que el IDRД no está cumpliendo con lo ordenado en la sentencia T-296 de 2013. Por lo anterior, las actuaciones del IDRД: (i) desconocen la finalidad perseguida con las órdenes de la providencia cuyo incumplimiento se alega; y (ii) reflejan un ‘aparente’ cumplimiento, pues las exigencias del pliego de condiciones del Proceso de Selección vuelven materialmente imposibles que las órdenes de la decisión de tutela se pudieran cumplir.

133. Por consiguiente, para esta Sala concurren los requisitos exigidos para la declaratoria de un incumplimiento, pues: (i) la orden está dirigida al IDRД; (ii) al ser una orden de naturaleza compleja el término para su cumplimiento no concluye con adelantar los mecanismos administrativos y/o contractuales para la realización de las temporadas taurinas en Bogotá, sino que fue atendido el cumplimiento por el IDRД, como lo reconocen los documentos mismos del Proceso de Selección al señalar que dicho proceso se inició para dar cumplimiento a la Sentencia T-296; y (iii) las actuaciones de la entidad contrarían el alcance de las órdenes de la Sentencia T-296, en los términos anteriormente mencionados.

134. Finalmente, debe resaltarse que **la competencia de la Sala de Revisión frente al cumplimiento de la Sentencia T-296 se encuentra estrictamente limitada a verificar el acatamiento de las órdenes de dicho fallo**. Por lo tanto, las controversias que surjan en la realización del espectáculo taurino en Bogotá sólo estarán cobijadas por esta competencia de la Sala de Revisión si existe una

<sup>119</sup> Corte Constitucional, sentencia C-666 de 2010. (Énfasis añadido) Al respecto, véase también, Corte Constitucional, Auto 547 de 2018: *“Así mismo se explicó que como complemento del condicionamiento anterior, la idea de ser práctica cultural de tradición no hace referencia únicamente al lugar en el cual se realizan, sino que de la misma hace parte la oportunidad o el momento en que dichas actividades son llevadas a cabo, y que una interpretación diferente conllevaría a una limitación desproporcionada al deber de protección animal, por cuanto posibilitaría la realización de las actividades excepcionadas teniendo en cuenta no solo en los lugares en donde exista esta tradición, sino exclusivamente en aquellas ocasiones en que usualmente se hayan realizado en los respectivos municipios o distritos en que estén autorizadas”*.

<sup>120</sup> Corte Constitucional, sentencia T-296 de 2013.

relación directa y estrecha entre las actuaciones señaladas y alguna orden de la sentencia T-296 de 2013, tal como se verificó en el presente caso al evidenciar un vínculo específico con el Proceso de Selección.

#### Remedio judicial por adoptar

135. El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 dispone que *“el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”*, con lo cual podrá adoptar las medidas necesarias para que se garantice el íntegro cumplimiento de las decisiones de tutela.

136. En consecuencia, verificado el incumplimiento de la Sentencia T-296 de 2013 por parte del IDRD, es deber de esta Sala adoptar los mecanismos necesarios para evitar la perpetuación de dicha situación, decretando los remedios judiciales que permitan superar el incumplimiento, velando así por la salvaguarda de los derechos fundamentales del solicitante. En consecuencia, la Corte:

- (i) Declarará el incumplimiento por parte del IDRD de la sentencia T-296 de 2013; y
- (ii) Ordenará al IDRD que, para garantizar el pleno cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013 deberá, a partir de la siguiente temporada taurina, en el marco de sus competencias y utilizando los instrumentos jurídicos a su alcance (*ej.* excepción de inconstitucionalidad), desplegar las actuaciones administrativas y contractuales requeridas para garantizar la continuidad de la expresión artística de la tauromaquia en la ciudad de Bogotá (Plaza de Toros de Santa María), bajo: a) las claras y precisas condiciones para el desarrollo del espectáculo taurino tradicional, conforme a lo consagrado en la Ley 916 de 2004; y b) el estricto cumplimiento a los principios de la función pública y la contratación estatal, lo cual incluye la estructuración y apertura de procesos de selección contractual bajo plazos y en términos razonables que permitan a los interesados evaluar y preparar sus propuestas, así como disponer del tiempo necesario para organizar adecuadamente el evento. Las anteriores condiciones a) y b) deben entenderse conforme a la limitada competencia de esta Sala de Revisión en la verificación del cumplimiento<sup>121</sup>, sin que puedan extenderse a que la Sala verifique o se pronuncie sobre cualquier controversia que, en un futuro, se presente en relación con la realización del espectáculo taurino en la ciudad de Bogotá, o que implique la asunción de una competencia de seguimiento.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

### **RESUELVE**

**Primero.- RECHAZAR POR IMPROCEDENTE** la solicitud de apertura de incidente de desacato de la sentencia T-296 de 2013, presentada por la

---

<sup>121</sup> Ver numeral 111 *supra*.

Corporación Taurina de Bogotá y, en su lugar, **REMITIR** a través de la Secretaría General de esta corporación dicha Solicitud al Juzgado Cincuenta y Siete Civil Municipal de Bogotá D.C., para que proceda según sus competencias en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

**Segundo.- RECHAZAR** por improcedente la solicitud de cumplimiento formulada por la Corporación Taurina de Bogotá en contra del Concejo de Bogotá, por la expedición del Acuerdo 767 de 2020, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero.- ABSTENERSE** de declarar el incumplimiento por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, frente a la sentencia T-296 de 2013, por la expedición del Acuerdo 767 de 2020, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Cuarto.- CONTINUAR** el trámite de verificación del cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, en los términos de la presente providencia.

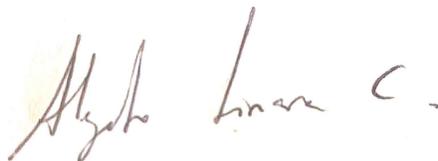
**Quinto.- DECLARAR** que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte **INCUMPLIÓ** la sentencia T-296 de 2013, con el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. IDRD-STP-CAMEP-092- 2021, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Sexto.- ORDENAR** al Instituto Distrital de Recreación y Deporte que, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia: (i) **GARANTICE** el pleno cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013; (ii) **ADOPTÉ** las actuaciones correspondientes para cumplir con el remedio constitucional requerido (ver numeral 136(ii) *supra*); y (iii) se **ABSTENGA** de realizar actuaciones que impidan el adecuado y cabal cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013

**Séptimo.-** Por conducto de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **NOTIFICAR** por Estado la presente decisión, y **COMUNICAR** lo aquí decidido a las partes que integran el proceso de tutela de la referencia.

**Octavo.-** Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Comuníquese y cúmplase,



ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12  
Código de verificación: **8335066b58ea2db8f52d9ce8501d54a87f2296508512e0e186c694e48ac838fa**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>