

# Competencias de las entidades territoriales para limitar eventos de maltrato animal

## Análisis del caso 2018-00285-01 del Consejo de Estado

Fabio Estrada Valencia<sup>1</sup>

### Resumen

El presente escrito tiene como objetivo formular una crítica respetuosa a la providencia proferida el 27 de mayo de 2021<sup>2</sup>, por la Sección Primera del Consejo de Estado, por medio de la cual se ordenó la suspensión provisional de una ordenanza departamental que prohibía la asistencia de menores de edad a eventos de maltrato animal, con fundamento en que la competencia para restringir o limitar este tipo de eventos está a cargo del Congreso de la República. La crítica se fundamenta en que en virtud del poder subsidiario de policía y del principio de rigor subsidiario en materia ambiental, las entidades territoriales tienen competencia para limitar o restringir la realización de eventos de maltrato animal en sus territorios.

**Palabras clave.** Competencia, maltrato animal, corridas de toros, poder subsidiario de policía, principio de rigor subsidiario, Congreso de la República, entidades territoriales, Asamblea Departamental y Concejo Municipal y/o Distrital.

### Abstract

The objective of this paper is to formulate a review of the order issued on May 27, 2021, by the First Section of the Council of State. This decision suspended a departmental ordinance that prohibited the attendance of minors to events of animal maltreatment, because the Congress of the Republic is the competent body to limit such types of events. The criticism is because considering

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Derecho Público de la misma institución, Magíster en Derecho Internacional de la Universidad de los Andes, candidato a Doctor en Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como Asesor Jurídico de la Subsecretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá y como Docente Investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, Colombia, fabio.estrada@uexternado.edu.co, <https://orcid.org/0000-0002-2065-5069>.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, proceso nro. 54001-23-33-000-2018-00285-01, Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López.

the subsidiary power of police and the principle of subsidiary rigor in environmental matters, the territorial entities have the power to limit or reduce events of animal abuse in their territories.

**Keywords.** Competency, animal maltreatment, bullfighting, subsidiary power of police, principle of subsidiary rigor, Congress of the Republic, territorial entities, Departmental Assembly and Municipal or District Council.

**Sumario.** I. Síntesis de la providencia proferida por el Consejo de Estado el 27 de mayo de 2021; II. Crítica a la decisión del Consejo de Estado, de acuerdo con: 2.1. El poder subsidiario de policía, 2.2. El principio de rigor subsidiario en materia ambiental y 2.3. El ejemplo del Acuerdo 767 de 2020, expedido por el Concejo de Bogotá; conclusiones.

## Introducción

En auto proferido el 27 de mayo de 2021<sup>3</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado estudió un recurso de apelación presentado en contra de una decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en la cual se decretó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Ordenanza nro. 007 de 5 de agosto de 2016 de ese departamento, por medio de la cual se reglamentaba y se prohibía la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal en el referido Departamento.

La Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la suspensión provisional de los artículos 1, 2, 4 y 5 de la anotada ordenanza, los cuales prohibían la asistencia de menores de edad a los eventos autorizados de maltrato animal que trata el artículo 7<sup>4</sup> de la Ley 84 de 1989, con el propósito de asegurarles la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y su desarrollo físico, mental, moral y social.

---

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Esta norma preceptúa que quedan exceptuados de la prohibición general de maltrato animal el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.

A juicio de esa Corporación, los anotados artículos de la ordenanza demandada contradecían de manera manifiesta los artículos 16, 150 y 152 de la Constitución Política, dado que, limitan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de los menores de edad, en la medida que no les permite asistir a eventos de maltrato animal. Según la Sección Primera del Consejo de Estado, la única autoridad que puede limitar o restringir los derechos y libertades de los ciudadanos es el Congreso de la República, no una autoridad administrativa.

En el presente escrito se pretende resolver si las corporaciones públicas de las entidades territoriales son competentes para establecer limitaciones o restricciones a eventos de maltrato animal. Frente a esta pregunta, en el escrito se formulará respetuosamente una crítica a la comentada providencia del Consejo de Estado, en el sentido de indicar que las entidades territoriales en virtud del poder subsidiario de policía y del principio de rigor subsidiario en materia ambiental sí son competentes para limitar o establecer restricciones a eventos de maltrato animal, no para prohibirlos, sin que por ello se desconozca la competencia general que tiene el Congreso de la República para regular los derechos y libertades de los ciudadanos.

Para desarrollar esta idea, en el artículo se expondrán los siguientes acápite: 1) síntesis de la providencia proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado el 27 de mayo de 2021; 2) crítica a la decisión del Consejo de Estado, de acuerdo con i) el poder subsidiario de policía, ii) el principio de rigor subsidiario en materia ambiental y iii) el ejemplo del Acuerdo 767 de 2020, expedido por el Concejo de Bogotá, “*Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”; y 3) conclusiones.

En relación con la metodología del artículo, por tratarse de un análisis sobre la competencia jurídica de las corporaciones públicas de las entidades territoriales para limitar eventos de maltrato animal, se acude al estudio cualitativo de caso, de modo que, a partir de la descripción sistemática de las fuentes del derecho aplicables a la problemática específica y por conducto de la deducción, se puedan brindar herramientas jurídicas de razonable aplicación por parte de las entidades territoriales en la materia objeto de análisis.

## **I. Síntesis de la decisión de 27 de mayo de 2021**

En la providencia<sup>5</sup> objeto de crítica, la Sección Primera del Consejo de Estado, en segunda instancia, confirmó parcialmente la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en la cual se había decretado la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Ordenanza nro. 007 de 5 de agosto de 2016, “*por el cual se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento de Norte de Santander en estas actividades*”, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander.

El Consejo de Estado ratificó la suspensión provisional de los artículos 1, 2, 4 y 5 de la referida ordenanza, los cuales prohibían el ingreso de menores de edad a eventos de maltrato animal autorizados por la Ley 84 de 1989.

A juicio de la Sección Primera del Consejo de Estado, prohibir la asistencia de menores de edad a eventos de maltrato animal, vulnera el ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 constitucional), el cual le correspondería limitar al poder legislativo y no a una entidad territorial.<sup>6</sup>

Explicó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica el reconocimiento de la persona como ser autónomo, capaz de adoptar sus decisiones sobre su vida y sobre su cuerpo. Por ende, los asuntos que solo involucran al individuo y que no vulneran los derechos de las demás personas, le corresponde decidirlos a la propia persona.<sup>7</sup>

Consideró que, *prima facie*, prohibir de manera general que menores de edad asistan a eventos o entrenamientos de maltrato animal autorizados legalmente, como el rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos, anula la autonomía, autodeterminación y capacidad de aquellos(as) para definir su propia personalidad.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, *ibidem*.

<sup>6</sup> *Ídem*.

<sup>7</sup> *Ídem*.

<sup>8</sup> *Ídem*.

Advirtió entonces una contradicción entre los artículos 1, 2, 4 y 5 de la ordenanza demandada y el artículo 16 de la Constitución Política, toda vez que prohíben que menores de edad asistan a eventos de maltrato animal autorizados legalmente, desconociendo de manera general el derecho que tienen la madre y el padre a impartir la formación integral de sus hijos, así como la autonomía y capacidad de menores para decidir si quieren asistir a estos eventos, interactuar con su entorno y definir su propia identidad.<sup>9</sup>

Aunado a lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado consideró que la Asamblea Departamental de Norte de Santander carecía de competencia para limitar y regular el derecho al libre desarrollo de la personalidad de menores de edad, toda vez que de acuerdo con el artículo 152 literal a) de la Constitución Política, al Congreso de la República le corresponde mediante leyes estatutarias regular los derechos y deberes fundamentales de las personas.<sup>10</sup>

Citó la sentencia proferida el 30 de abril de 2020<sup>11</sup>, en la cual el Consejo de Estado tuvo la oportunidad de precisar los alcances de los artículos 150 y 152 constitucionales en lo que se refiere a la regulación de los derechos y libertades fundamentales, y en la cual se precisó que la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones a derechos fundamentales corresponde al legislador estatutario.<sup>12</sup>

Así mismo, en la providencia en comento se hizo alusión a la sentencia C-889 de 2012<sup>13</sup>, en la cual la Corte Constitucional decidió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra de los artículos 14 y 15 (parciales) de la Ley 916 de 2004, “*por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino*”, relacionados con los requisitos para la celebración de espectáculos taurinos.

La Corte Constitucional en esa oportunidad infirió que la competencia para regular las actividades taurinas le corresponder al legislador y, en esa medida, las entidades territoriales no podrían

---

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00387-00 y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados).

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-889 de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

regularlas.<sup>14</sup> Adicionalmente, distinguió entre la función de policía y el poder de policía. En relación con la primera, adujo que está en cabeza de las autoridades administrativas y se traduce en **“la autorización de los espectáculos públicos” que en todo caso está sometida “al principio de estricta legalidad, predicable respecto de las limitaciones a derechos constitucionales derivadas del orden público”**.<sup>15</sup> (Se destaca) Por su parte, el poder de policía, entendido como **“aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social, radica únicamente en el Congreso de la República”**.<sup>16</sup>

En sentido semejante, en la providencia objeto de crítica, se transcribieron apartes de las sentencias C-666 de 2010, C-889 de 2012 y T-296 de 2013, a partir de las cuales se infirió que el legislador **es el único que puede prohibir las corridas de toros en Colombia y que las autoridades locales cuentan sólo con una función de policía**.<sup>17</sup> Se explicó que, en el caso de las corridas de toros, **los alcaldes se encuentran sujetos a la Ley 916 de 2004**, la cual dispone que la celebración de espectáculos taurinos en los casos de las plazas de toros permanentes **se requiere únicamente de la previa comunicación al órgano administrativo competente**.<sup>18</sup>

Con base en lo anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado concluyó que, *prima facie*, todas aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, como lo es en este caso el derecho de la madre y del padre a impartir formación integral a sus hijos y la libertad de menores de edad para asistir a espectáculos de maltrato animal, corresponde regularlas al Congreso de la República, en ejercicio de su poder de policía. Por su parte, las autorizaciones que otorguen las autoridades administrativas en ejercicio de la función de

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, ibidem.

<sup>18</sup> En su artículo 14, dicha ley señala los requisitos para la celebración de espectáculos taurinos, y dispone lo siguiente: *“La celebración de espectáculos taurinos requerirá la previa comunicación al órgano administrativo competente o, en su caso, la previa autorización del mismo en los términos previstos en este reglamento. Para la celebración de espectáculos taurinos en plazas permanentes bastará únicamente, en todo caso, con la mera comunicación por escrito. En las plazas no permanentes será necesaria la autorización previa del órgano administrativo competente. La comunicación o la solicitud de autorización podrán referirse a un espectáculo aislado o a una serie de ellos que pretendan anunciarse simultáneamente para su celebración en fechas determinadas.”* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, ibidem.

policía se encuentran limitadas por el principio de legalidad estricta, es decir, a lo definido por el legislador.<sup>19</sup>

En consecuencia, los artículos 1º, 2º, 4º y 5º de la Ordenanza nro. 007 de 5 de agosto de 2016, son contrarios a los artículos 150 y 152 constitucionales, en tanto que la Asamblea Departamental de Norte de Santander carecería de competencia para establecer regulaciones que limiten, prohíban y condicionen el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de menores de edad, así como el derecho de sus madres y padres a impartirles la formación integral. La regulación sobre este asunto le correspondería definirla al Congreso de la República.

## II. Crítica a la providencia De 27 De Mayo De 2021

### 2.1. Poder subsidiario de policía para establecer limitaciones a derechos y libertades

En el caso analizado por el Consejo de Estado, respetuosamente se considera que la Asamblea Departamental de Norte de Santander, en ejercicio del poder subsidiario de policía, sí tenía competencia para establecer una limitación razonable al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de niños, niñas y adolescentes, en el sentido de impedirles que asistan a eventos de maltrato animal.

Esto no implica, de ninguna manera, prohibir la realización de espectáculos de maltrato animal en los casos autorizados legalmente, pues en el marco de la ordenanza demandada, estos eventos sí se podían realizar, solo que sin la asistencia de menores de edad.

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política, el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto. Esta norma establece que *“todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”*.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, Ibidem.

Como puede apreciarse, el derecho al libre desarrollo de la personalidad encuentra su límite en los derechos de los demás y en el ordenamiento jurídico, en este caso, una ordenanza departamental forma parte de ese límite del ordenamiento.

Adicionalmente, cuando se trata de menores de edad, tanto en la práctica, como en el propio ordenamiento jurídico se establecen mayores restricciones al ejercicio del libre desarrollo de la personalidad. Por ejemplo, en virtud de la patria potestad regulada en el artículo 288 del Código Civil, los padres tienen derechos sobre sus hijos no emancipados, y como consecuencia de ello, en la práctica los padres limitan el libre desarrollo de la personalidad de sus hijos, imponiéndoles la forma de vestir, un credo religioso específico, o una moral determinada.

Por su parte, la ley no autoriza a menores de edad para celebrar negocios jurídicos o contraer obligaciones, un(a) menor de edad no podría, en ejercicio de su libre desarrollo de la personalidad, celebrar un contrato de compraventa de un bien inmueble, dado que de acuerdo con el artículo 1502 del Código Civil no son legalmente capaces para ese fin. Igualmente, legalmente un(a) menor de edad no puede consumir bebidas embriagantes.

En este mismo sentido, es razonable que, si un(a) menor de edad quiere asistir a un evento de maltrato animal, el ordenamiento jurídico, en este caso, una ordenanza departamental, establezca una limitación razonable a su libre desarrollo de la personalidad, en el sentido de prohibirle que asista al evento, con la finalidad constitucional de proteger su formación integral. Esto no constituye una restricción desproporcionada del derecho fundamental, dado que los(as) menores pueden seguir realizando todas las demás actividades propias de su libre desarrollo de la personalidad, tales como manifestar su forma de pensar, hablar como quieran, usar el corte de cabello que deseen, en fin.

En el caso de la Ordenanza nro. 007 de 5 de agosto de 2016, proferida por el Departamento de Norte de Santander, el ordenamiento jurídico estableció una limitación razonable al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de menores de edad, encaminada, según la propia norma, a proteger el adecuado desarrollo físico y mental de niños, niñas y adolescentes, según la Convención sobre los Derechos del Niño.



De acuerdo con el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, aprobada por el Congreso colombiano mediante la Ley 12 de 22 de enero de 1991, la cual forma parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido (sentencia C-170 de 2004),<sup>20</sup> “*los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*” (Se destaca)

Así mismo, el numeral 2º de ese tratado internacional establece que “*A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.*” En concordancia con lo anterior, el artículo 24 preceptúa que “*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños*”. (se destaca y se subraya)

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, al interpretar las normas transcritas de la Convención de los Derechos del Niño, en el Informe de 31 de enero de 2014<sup>21</sup>, indicó lo siguiente:

### **Violencia en contra de los niños.**

#### **Tauromaquia**

<sup>20</sup> Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>21</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Informe de 31 de enero de 2014, “*Observaciones finales sobre el tercer y cuarto período de informes de Portugal*”, radicado CRC/C/PRT/CO/3-4. Disponible en inglés, en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC\\_C\\_PRT\\_CO\\_3-4\\_16303\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC_C_PRT_CO_3-4_16303_E.pdf) Texto original: “37. *The Committee is concerned about the physical and mental well-being of children involved in the training of bullfighting, and performances associated with it, as well as the mental and emotional well-being of child spectators who are exposed to the violence of bullfighting.* 38. *The Committee, with a view to the eventual prohibition of the participation of children in bullfighting, urges the State party to take the necessary legislative and administrative measures in order to protect all children involved in bullfighting training and performances, as well as in their capacity as spectators. This may include increasing the minimum age of 12 years for the training, including in bullfighting schools and private farms, and for participation of children in bullfighting, as well as increasing the minimum age of 6 years for children allowed to attend such events as spectators. The Committee also urges the State party to undertake awareness raising measures about the physical and mental violence associated with bullfighting and its impact on children.*”

37. El Comité está preocupado **por el bienestar físico y mental** de los niños que participan en clases de tauromaquia y las actuaciones asociadas a ella, **así como el bienestar mental y emocional de los niños espectadores que están expuestos a la violencia de la tauromaquia.**

38. El Comité, **con miras a la eventual prohibición de la participación de los niños en la tauromaquia, insta al Estado Parte a que adopte las medidas legislativas y administrativas necesarias con el fin de proteger a todos los niños que participan en el entrenamiento y actuaciones de tauromaquia, así como en su calidad de espectadores. (...)**

El Comité también insta al Estado Parte a que adopte medidas de sensibilización sobre la **violencia física y mental asociado a las corridas de toros y su impacto en los niños.** (Se destaca)

En este contexto, la razonable limitación al ejercicio del libre desarrollo de la personalidad de menores de edad persigue un fin superior, consistente en proteger su formación integral, en tanto que los artículos 22 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño preceptúan la obligación de los Estados miembros de la Convención, como lo es Colombia, de garantizar a los(as) niños(as) un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social y adoptar todas las medidas eficaces y apropiadas posibles **para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de aquellos(as)**, como lo sería la participación en actividades de tauromaquia.

El Comité sobre los Derechos del niño de las Naciones Unidas indicó que la tauromaquia tiene un impacto en el bienestar físico y mental de los niños, tanto de quienes practican esa actividad como de quienes asisten en calidad de espectadores.

Aunado a lo anterior, el artículo 44 de la Constitución Política establece la salud como uno de los derechos fundamentales de los(as) niños(as). También preceptúa que aquellos(as) serán protegidos(as) contra toda forma de abandono, **violencia física o moral** y que el Estado tiene la obligación de **asistir y protegerlos(as) para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.**

En el caso analizado por el Consejo de Estado, se observa que, al leer el contenido de la ordenanza demandada, se podía advertir que, el objetivo de la regulación, según lo preceptúan sus

artículos primero y segundo consistía en la protección de menores de edad contra el desempeño de cualquier actividad que pueda resultar peligrosa para su desarrollo mental, moral o social, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización para las Naciones Unidas.

En consecuencia, muy respetuosamente, contrario a lo manifestado por la Sección Primera del Consejo de Estado, se considera que en sede de medida cautelar no lograba advertirse *prima facie* una vulneración flagrante del libre desarrollo de la personalidad de los menores de edad, en tanto que este derecho no es absoluto, y la regulación suspendida perseguía un fin constitucionalmente plausible, consistente en garantizar la formación integral y la salud de menores de edad.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que, en virtud del poder subsidiario de policía, del cual son titulares las entidades territoriales, estas pueden excepcionalmente establecer limitaciones razonables al ejercicio de derechos y libertades, en aras de perseguir un fin constitucionalmente plausible, por supuesto, no regular de forma integral, prohibir, o afectar el núcleo esencial del derecho.

En efecto, a partir de una lectura del artículo 300 de la Constitución Política, puede advertirse que las Asambleas Departamentales tienen, entre otras funciones, las siguientes:

*“Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

*(...)*

***8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.***

*(...)*

***10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley.*** (Se destaca)

En este caso, *prima facie*, se observa que la ordenanza suspendida plantearía una regulación orientada a la protección del derecho de menores de edad a su salud mental y a su desarrollo integral, para lo cual, el numeral 10 del artículo 300 de la Constitución Política preceptúa que a las

Asambleas Departamentales les corresponde regular, en concurrencia con el municipio, **la salud** en los términos que determina la Ley.

Según el referido informe del Comité de los derechos del niño de las Naciones Unidas, fechado el 31 de enero de 2014, la tauromaquia tendría implicaciones sobre la salud mental y emocional de niños(as) espectadores(as) de este espectáculo, pues constituiría una forma de violencia que podría tener un impacto en su desarrollo e integridad.

Luego, no podría inferirse, *prima facie*, que la Asamblea Departamental de Norte de Santander carecería de competencia en el presente asunto, en tanto que, puede tratarse de un tema sobre salud mental y desarrollo integral de menores de edad.

La ordenanza suspendida no planteaba una regulación integral y amplia de las corridas de toros en el Departamento de Norte de Santander, es una regulación orientada a garantizar el derecho a la salud de menores de edad, en aras de garantizar un desarrollo físico y mental libre de actos de violencia, y para ese fin, establece una limitación para la realización de eventos de maltrato animal, pero de ninguna manera prohíbe que se realice el evento. La limitación simplemente consiste en que al evento no podrán asistir menores de edad.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que, como consecuencia del referido numeral 8° del artículo 300 de la Constitución Política, en materia de derecho de policía, las entidades territoriales tienen poder residual y subsidiario para limitar libertades públicas.

La Corte Constitucional ha dicho que de manera excepcional las entidades territoriales tienen poder de policía para dictar normas que limiten las libertades públicas en todo aquello que no sea objeto de reserva legal.

Al respecto, en la sentencia C-110 de 2000<sup>22</sup>, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

- d) En lo que atañe con la distribución general de las competencias en materia de poder, función y

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2000, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

actividad de policía entre las diferentes autoridades, se considera **que, en principio**, sólo el Congreso de la República puede establecer límites o restricciones a las libertades y derechos ciudadanos dentro del marco de los principios y valores consagrados por la Constitución. **Sin embargo**, se advierte en la sentencia C-024/94 que **‘La Constitución no establece una reserva legislativa frente a todos los derechos constitucionales ni frente a todos los aspectos relacionados con la regulación de los derechos. Esto significa que existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuales algunas autoridades pueden ejercer un poder de policía subsidiario’**. Pero se precisa, que en atención a que dicho poder implica la restricción de los derechos y libertades de las personas, el ejercicio del poder subsidiario de policía. **V.gr. asambleas, concejos municipales, Presidente de la República, la cual en principio es potestad del Congreso, requiere de una habilitación constitucional expresa.**<sup>23</sup> (Se destaca)

Como se lee, existen ámbitos de los derechos constitucionales en los cuales algunas autoridades pueden ejercer un poder de policía subsidiario, siempre y cuando exista una habilitación constitucional expresa, como la que en este caso plantea el numeral 10 del artículo 300 de la Constitución, para proteger el derecho a la salud.

Igualmente, la Corte Constitucional, en sentencia C-511 de 2013<sup>24</sup> examinó si la posibilidad de que normativamente, mediante reglamentos expedidos por las autoridades en ejercicio del poder de policía, se restrinja el tránsito terrestre de vehículos y peatones (ejercicio de la libertad de locomoción), para garantizar la seguridad y la salubridad públicas, resulta una medida proporcional.

En dicha oportunidad, la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

Igualmente, dentro de las disposiciones generales del citado Código Nacional de Policía, se consagra que el ejercicio de la libertad se define y se garantiza en la Constitución y en las convenciones y tratados internacionales **y la regulación de su ejercicio corresponde a la ley y a los reglamentos (art. 3º)**. **En ese orden, podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en un lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado (art. 7º)**.

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-511 de 2013, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

**Tal reglamentación corresponde, entre otras autoridades, a las asambleas departamentales, en relación con lo que no haya sido objeto de la ley (art. 8°).** De ese modo, cuando las disposiciones sobre policía de las asambleas requieran de alguna precisión para aplicarlas, los gobernadores y los alcaldes podrán dictar reglamentos con ese solo fin (art. 9°).

(...)

Para adoptar ese tipo de medidas se requiere de reglamentos, que según la entidad o el funcionario que los expida, pueden ser nacionales o locales (art. 11) y se regirán por los siguientes principios (art. 12):

*“a) La regulación del ejercicio de ciertas actividades ciudadanas no reservadas por la Constitución y la ley, corresponde al reglamento de policía mientras el legislador no lo haga;*

*b) El reglamento no debe ser tan minucioso que haga imposible el ejercicio de la libertad;*

*c) El reglamento debe estatuir prohibiciones y sólo por excepción obligaciones;*

*d) El reglamento no debe fundarse en motivos de interés privados sino de beneficio público.”*

En síntesis, en ejercicio del poder de policía, cuya naturaleza es normativa, legal y reglamentaria, **tales reglamentos son disposiciones de carácter general encaminados a concretar y ejecutar una serie de preceptos constitucionales y legales en materia policiva, entre ellos, prevenir y eliminar perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas.**

Se acepta entonces que el objetivo de la disposición normativa acusada **persigue objetivos constitucionalmente válidos**, pues pretende sortear prontamente aquellos eventos en que exista un riesgo para la seguridad o la salubridad públicas, restringiendo la locomoción de peatones y vehículos, para salvaguardar la vida e integridad de las personas, atendiendo la función preventiva dada a la policía para mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades y asegurar la convivencia pacífica (art. 218 Const.).

Tratándose de la **idoneidad de la medida para alcanzar el objetivo propuesto**. Este es uno de los pocos casos en que, por excepción, le es permitido a las autoridades que ejercen el poder de

policía, ampliamente analizado, **restringir la libertad de locomoción para proteger otros derechos y valores de raigambre constitucional que pueden verse en peligro por graves hechos que atenten contra la seguridad y la salubridad, directamente relacionados con la vida e integridad de las personas.**

Igualmente, la Corte encuentra **proporcional en *stricto sensu*** la medida analizada, como quiera que no tiene la entidad para anular por sí misma la libertad de locomoción reconocida en la Constitución y en los diferentes instrumentos internacionales ya reseñados, **pues además de que se trata de un derecho que no tiene un carácter absoluto, su restricción atiende el imperativo deseo de conservar las condiciones para que las personas no sean afectadas en su vida o integridad personal, adoptando medidas de reacción rápidas y urgentes por parte de las autoridades de policía, que de no poder hacerlo directamente tornaría inane su intervención.**

Recapitulando, y recordando lo expuesto por el Consejo de Estado en un fallo de la Sección Primera de marzo 20 de 1997, con ponencia de Manuel Santiago Urueta Ayola, se puede sintetizar que, entre otros, (no está en negrilla en el texto original) *“los artículos 2º, 3º, 7º y 99 del Código Nacional de Policía señalan, en su orden, que a la policía le compete la conservación del orden público interno, el cual resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas; que la reglamentación de la libertad corresponde a la ley y a los reglamentos, que podrá reglamentarse el ejercicio de la libertad en cuanto se desarrolle en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda de lo privado, y que los reglamentos pueden estatuir limitaciones al ejercicio de la libertad de locomoción, en cuanto a tránsito terrestre de vehículos y peatones, para garantizar la seguridad y la salubridad públicas.”* (sentencia 9 de agosto de 1996, expediente 3139, Actor: Defensor del Pueblo y otro. M. Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa).’

En consecuencia, es factible que en eventos como el ahora analizado, **no sólo la ley, sino también subsidiariamente los reglamentos, entendidos como actos administrativos de contenido general, puedan ostentar el poder de policía creador de normas de comportamiento.** Como lo han reiterado la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en ocasiones anteriores, **el poder de policía puede ser ejercido subsidiariamente por el Presidente,**

**las asambleas departamentales y los concejos municipales, claro está, sin invadir esferas en las cuáles la carta política haya asignado la competencia exclusiva al legislador.**<sup>25</sup> (Se destaca)

Igualmente, en la sentencia en cita, la Corte Constitucional indicó que ha seguido los lineamientos trazados por la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la cual en fallo de 21 de abril de 1982, con ponencia del Magistrado Manuel Gaona Cruz, explicó lo siguiente: *“Así las cosas, no se entiende cómo, por pregonar que frente a la Constitución, sea únicamente la ley reguladora legítima de la libertad, así no se expida, se descarte por inconstitucional la valiosa competencia autónoma, supletiva, complementaria o subsidiaria del reglamento de policía, por considerarlo atentatorio contra la libertad; siendo que, en la realidad, es mayor garantía para la libertad la acción policial reglada, que la que se despliegue sin supeditación a reglamentación alguna”*. (Se destaca)

Como se observa, las autoridades administrativas, en este caso, las entidades territoriales, cuentan con un poder subsidiario de policía, el cual permite que estas puedan limitar de manera excepcional la libertad de las personas en actividades que se desarrollen en lugar público o abierto al público o de modo que trascienda lo privado, en especial cuando no existe regulación legal. La libertad de locomoción puede ser restringida entonces, con el fin de proteger otros objetivos constitucionalmente plausibles.

En el caso analizado por el Consejo de Estado, muy respetuosamente se considera que no se tuvo en cuenta que la medida adoptada por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, en ejercicio del poder residual o subsidiario de policía que ostenta, perseguía un fin constitucionalmente admisible, consistente en proteger la salud mental de niños, niñas y adolescentes y garantizar su formación integral. Igualmente, se advierte que el legislador no ha regulado de manera integral la asistencia de menores de edad a eventos de maltrato animal, luego, las entidades territoriales, en ausencia de esa regulación legal, cuentan con un poder residual de policía para establecer limitaciones en ese sentido.

El artículo 22 de la Ley 916 de 2004, *“por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino”*,

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-511 de 2013, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.



preceptúa que: *“Todos los espectadores permanecerán sentados durante la lidia en sus correspondientes localidades. En los pasillos y escaleras únicamente podrán permanecer los agentes de la autoridad y los empleados de la empresa. Los menores de diez (10) años de edad deberán ingresar en compañía de un adulto. (...)”*

Al respecto, tal y como lo reconoció la propia providencia objeto de crítica, tal artículo se refiere únicamente a espectáculos taurinos. En cambio, la ordenanza demandada trata sobre la participación de menores de edad no solamente en espectáculos taurinos, sino también en rejoneo, coleo, novilladas, corralejas, becerradas, tientas, y riñas de gallos. En consecuencia, todavía no se cuenta con una regulación legal integral acerca de la asistencia de menores de edad a eventos de maltrato animal. Adicionalmente, la citada ley superior no se refiere directamente a menores de 18 años (asunto objeto de regulación del acto acusado), sino a los menores de 10 años.

Por último, en el fallo C-889 de 2012,<sup>26</sup> la Corte Constitucional insistió en que la Constitución faculta en ciertos eventos a las autoridades administrativas para ejercer **un poder de policía subsidiario o residual, mediante “disposiciones complementarias”**, así:

Frente al poder de policía, la Corte ha señalado que ‘se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. **Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual, como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.**

Así las cosas, se concluye que las Asambleas Departamentales pueden ejercer un poder subsidiario, residual o complementario de policía, en aras de establecer limitaciones razonables a las libertades y con el objetivo de lograr un fin constitucionalmente admisible.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-889 de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Igualmente, de conformidad con el artículo 12 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, las entidades territoriales cuentan con un poder residual o subsidiario de policía, el cual se explica así: *“PODER SUBSIDIARIO DE POLICÍA. Las asambleas departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, ejercen un poder subsidiario de Policía para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley. (...) PARÁGRAFO 1o. El Concejo Distrital de Bogotá podrá establecer formas de control policial sobre las normas de ordenamiento territorial, usos del suelo y defensa del patrimonio ecológico y cultural.”* (Se destaca)

En este caso, a manera de conclusión, y con el debido respeto que se merece la máxima corporación de lo contencioso administrativo en Colombia, se considera que la limitación planteada en la Ordenanza Departamental nro. 007 de 5 de agosto de 2016, por medio de la cual, entre otras cosas, se prohíbe el ingreso de menores de edad a eventos de maltrato animal, ante la falta de regulación legal integral de la materia, fue expedida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander en ejercicio del poder residual o subsidiario de policía (artículo 300.8 y 300.10 de la Constitución Política).

La limitación al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de menores de edad en el caso analizado no fue desproporcionada, en la medida en que aquellos(as) pueden seguir ejerciendo tal derecho en todas las demás actividades que no impliquen maltrato animal, y la medida de la ordenanza persigue un fin constitucionalmente admisible, consistente en proteger la salud mental y la formación integral de menores de edad.

## **2.2. Principio de rigor subsidiario en materia ambiental para limitar o restringir eventos de maltrato animal**

Con el debido respeto, en la providencia judicial objeto de crítica no se tuvo en cuenta el principio de rigor subsidiario en materia ambiental, el cual faculta a las entidades territoriales a expedir normas y medidas de policía ambiental más rigurosas que las nacionales para proteger el medio ambiente natural.

La Constitución Política establece en sus artículos 8, 79 y 95 lo siguiente: “*es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*”, “**Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente**, conservar las áreas de especial importancia ecológica y *fomentar la educación para el logro de estos fines*”, es un deber de todas las personas “**proteger los recursos culturales y naturales del país** y velar por la conservación de un ambiente sano”.

El deber de proteger a los animales se deriva, principalmente, de las disposiciones constitucionales que protegen el medio ambiente. Así lo ha establecido reiteradamente la Corte Constitucional en las sentencias T-760 de 2007, C-666 de 2010, C-283 de 2014, C-045 de 2019 y C-032 de 2019.

Por su parte, el artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía **para la gestión de sus intereses**, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, tienen el derecho a **ejercer las competencias que les correspondan**.

El artículo 288 preceptúa que “*las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”.

El artículo 63 de la Ley 99 de 1993<sup>27</sup>, define el principio de rigor subsidiario así:

A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, **el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales**, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y **rigor subsidiario definidos en el presente artículo**.

---

<sup>27</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

(...)

**Principio de Rigor Subsidiario.** Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, **bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente**, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, **podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal**, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley. (Se destaca y se subraya)

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en sentencia de 22 de mayo de 2010<sup>28</sup>, afirmó que, *“es posible que las autoridades administrativas desarrollen materias de policía de acuerdo con las necesidades locales, pero siempre dentro del marco de la ley (como cuando esta permite fijar horarios, dictar normas ambientales locales bajo un principio de rigor subsidiario, controlar el uso de la pólvora etc.)”*<sup>29</sup>

Por lo tanto, en virtud del principio de rigor subsidiario, una autoridad local tiene competencia para hacer más estricta su regulación ambiental, ejerciendo una función de policía ambiental con estricto apego a la Constitución y a la ley, lo cual le permite establecer limitaciones y restricciones razonables a las libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente.

El principio de rigor subsidiario es entonces una manifestación de la autonomía territorial y de la democracia representativa y deliberativa a nivel territorial, toda vez que, siendo las autoridades

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 22 de mayo de 2010, radicado nro. 2010-00044-00 (1999).

<sup>29</sup> La Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 22 de marzo de 2007 sobre el principio de rigor subsidiario en materia ambiental y las autorizaciones dadas expresamente a las entidades territoriales para adoptar (a partir de la ley) medidas administrativas más estrictas en la materia, por ejemplo respecto de la publicidad visual exterior: “De manera que es indiscutible que los concejos municipales y distritales son competentes para desarrollar de manera más estricta el tema de la publicidad exterior visual, sin que ello implique considerar que estén expidiendo reglamentos principales(...)”

territoriales las más cercanas a las problemáticas y las necesidades de su territorio, a través de las corporaciones públicas de representación popular (Asambleas Departamentales, Concejos municipales o Distritales) expiden normas de policía ambiental, que limitan derechos y libertades en aras de proteger, más que lo previsto por el legislador, el medio ambiente.<sup>30</sup>

El principio de rigor subsidiario resulta aplicable para las regulaciones tendientes a proteger los animales, en atención a que la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010<sup>31</sup>, desarrolló el deber de protección a animal, el cual se deriva del concepto de protección del medio ambiente, debido a que los animales, al ser fauna y ser seres sintientes<sup>32</sup>, forman parte de aquél. Por ende, la protección de aquellos goza de la misma fuerza normativa que la prevista para la protección de la naturaleza.

En la sentencia aludida, la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del 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”*, el cual preceptúa que: *“Quedan exceptuados de lo expuesto en el*

<sup>30</sup> A este respecto, en el Proyecto de Acuerdo nro. 011 de 2020, *“Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, tramitado por el Concejo Distrital de Bogotá, en la exposición de motivos se planteó lo siguiente: *“En suma, el principio de rigor subsidiario es una manifestación de la participación democrática y de la autonomía de las entidades territoriales, ya que les permite a estas entidades adecuar las normas nacionales “a sus necesidades, singularidades y expectativas”. Es un hecho evidente que en Bogotá la protección a los animales cobra cada vez más importancia. Esta fue la primera ciudad del país y de América Latina en contar con un Instituto de Protección y Bienestar Animal, cuya creación fue autorizada por el Acuerdo 645 de 2016 y reglamentada mediante el Decreto 546 del mismo año. Desde entonces, el Instituto ha liderado planes y proyectos para proteger y mejorar la calidad de vida de los animales silvestres y domésticos que habitan en la ciudad. Además, los bogotanos nos hemos movilizado constantemente a favor de la protección a los animales. En 2019 se realizaron manifestaciones en las tres jornadas de la “temporada taurina”, y posteriormente, entre los meses de agosto y noviembre, tuvieron lugar tres multitudinarias marchas animalistas. Por último, no es un dato menor que en las pasadas elecciones regionales, 23.749 personas votaran por una concejal animalista, con el claro mandato de trabajar a favor de los animales en la ciudad. Quizás, en respuesta a la indignación que suscita el maltrato animal en nuestro país, como lo evidenció la encuesta polimétrica de Cifras & Conceptos de enero de 2017. En fin, no cabe duda de que en el Distrito Capital hay un creciente sentimiento colectivo a favor del respeto a los animales, que amerita y exige hacer más rigurosa su protección y la garantía de sus derechos.”*

<sup>31</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-666 de 2010, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>32</sup> Singer y Francione consideran que algunos animales son seres sintientes por la evidencia empírica consistente en deben cumplir con los siguientes requisitos: i) tener un sistema nervioso central o equivalente, ii) tener conciencia mental básica y cerebral, para sentir y reconocer su propio placer-dolor individual, iii) poseer vertebras, piel y vasos sanguíneos, o un paralelismo anatómico, iv) gritos, gestos y señas no lingüísticas, copulación, v) conductas exteriorizadas de dolor psico-físico y motricidad corporal, vi) el interés etológico de sentir como capacidad natural dada por la selección evolutiva de las especies. Singer, Peter, *Liberación animal* (2 ed.). (C. Montolio, Trad.) Valladolid: Editorial Trotta, 1990, p.45-51; Francione, Gary. *Comparable harm and equal inherent value: the problem of dog and lifeboat. Between Species*, 1995 p. 87-88.

*inciso 1, en los literales a, d, e, f y g del artículo 6, el rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos”.* El artículo 6 enuncia las conductas consideradas crueles con los animales.

La norma demandada fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, en el entendido que se deben cumplir unas condiciones para la realización de actividades crueles y degradantes que atentan contra la vida, la dignidad y la integridad física y emocional de seres sintientes constitucionalmente protegidos, en especial, que estos espectáculos sólo son compatibles con la Constitución Política: (i) si se eliminan o morigeran las conductas especialmente crueles contra los animales, (ii) si se realizan en municipios en los que sea una tradición regular, periódica e ininterrumpida; (iii) si tienen lugar en las épocas en las que tradicionalmente se han realizado; (iv) si son estas las únicas actividades que pueden ser excepcionadas del cumplimiento del deber constitucional de protección a los animales; y (v) que las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.<sup>33</sup>

Respetuosamente se considera que este aspecto, en especial el relacionado con si la práctica forma parte de una tradición regular, periódica e ininterrumpida del respectivo territorio, debió ser tenido en cuenta en la providencia expedida por el Consejo de Estado, en atención a que en sede de medida cautelar no se evidenció que se contaba con los elementos de juicio suficientes para determinar si se cumplía este lineamiento fijado por la Corte Constitucional, esto es, si después de un estudio podía concluirse que en el Departamento de Norte de Santander los espectáculos de maltrato animal constituyen una tradición regular, periódica e ininterrumpida.

Continuando con la sentencia C-666 de 2010, se observa que, en esta, la Corte Constitucional consideró que las autoridades administrativas locales podrán concurrir con el Congreso para establecer las regulaciones necesarias para cubrir el déficit normativo de protección animal. Igualmente, indicó lo siguiente:

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-666 de 2010, *Ibíd.*

Finalmente, en lo que hace relación al cargo por vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales, esta Corporación precisa que la disposición acusada permite excepcionalmente el maltrato animal en el desarrollo de ciertas manifestaciones culturales, **no obstante, se trata de una disposición excepcional de alcance restringido como se ha sostenido a la largo de esta providencia, de manera tal que no limita la potestad reguladora en cabeza de las autoridades administrativas municipales. Por lo tanto, estas pueden determinar si permiten o no el desarrollo de las mismas en el territorio en el cual ejercen su jurisdicción.**<sup>34</sup>  
 (Se destaca)

Lo anterior implica que, aunque algunas prácticas de maltrato animal sean legales, esto no elimina la competencia de las entidades territoriales para proteger a los animales que habitan en su territorio, en una medida mayor que la prescrita por el legislador, en este caso, que la prevista en las Leyes 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”*, 916 de 2004, *“por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino”*, 1638 de 2013, *“Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes”*, y 1774 de 2016, *“Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”*.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-666 de 2010, igualmente destacó el déficit normativo existente en torno a la protección de los animales e indicó que el mismo debe ser suplido no solamente por el Congreso de la República, sino también por las entidades territoriales, así:

Del anterior contraste resulta un déficit normativo del deber de protección animal, porque el legislador privilegia desproporcionadamente las manifestaciones culturales tales como las corridas de toros, las corralejas, las becerradas, las novilladas, el rejoneo, las tientas y las riñas de gallos, las cuales implican un claro y contundente maltrato animal. Este déficit de protección resulta más evidente cuando se examina el ordenamiento jurídico en su conjunto y se aprecia que la satisfacción de otros intereses también valiosos para el sistema constitucional colombiano no desconoce el deber constitucional de protección animal. Así, el interés de procurar la alimentación de los seres

<sup>34</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-666 de 2010, *Ibíd.*



humanos no ha impedido que el sacrificio de animales con este fin sea tributario del deber de evitar sufrimientos y procurar su bienestar, siendo obligatoria la insensibilización antes de proceder a su sacrificio<sup>35</sup>; en igual medida las actividades investigativas encuentran limitaciones basadas en el sufrimiento producido a los animales<sup>36</sup>, estando prohibido que se cause dolor innecesario a los seres vivos empleados en dichas actividades.

Una lectura sistemática de la Constitución obliga a armonizar los dos valores constitucionales en colisión en este caso concreto. **Así, se resalta que la excepción de la permisión de maltrato animal contenida en el precepto acusado debe ser interpretada de forma restrictiva y, por consiguiente, no debe tener vacíos que dificulten o, incluso, hagan nugatorio el deber de protección de los animales que se deriva de la Constitución;** en este sentido, la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 debe incluir elementos mínimos que garanticen en la mayor medida posible el bienestar de los animales involucrados en dichas manifestaciones culturales.

**Lo anterior implica necesariamente la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisión de maltrato animal objeto de examen constitucional. Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infra legal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas.**<sup>37</sup> (Se destaca)

Como puede apreciarse, la Corte Constitucional estima que las autoridades administrativas con competencias normativas, es decir, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y Distritales, podrán concurrir con el Congreso de la República para establecer las regulaciones necesarias para cubrir el déficit normativo de protección animal. Esto quiere decir que la orden para subsanar el déficit normativo no solamente recae en el Congreso de la República sino

<sup>35</sup> Para la explicación detallada de este aspecto ver *infra* capítulo II, numeral 1.1.

<sup>36</sup> Ver *infra* capítulo II, numeral 1.2.

<sup>37</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-666 de 2010, *Ibíd.*



también en las entidades territoriales con facultades normativas.

Posteriormente, en la sentencia C-889 de 2012<sup>38</sup>, la Corte Constitucional analizó si unas expresiones del reglamento nacional taurino que condicionan la autorización para el uso de las plazas de toros a la comunicación del interesado a las autoridades administrativas, vulneran la autonomía de las entidades territoriales, porque presuntamente les imponen la obligación de permitir el espectáculo taurino en dichos inmuebles. En ese caso, la Corte Constitucional precisó que las entidades territoriales son las encargadas de verificar el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010, así:

Estos requisitos, que **deben ser verificados por las autoridades locales para autorizar la práctica taurina**, refieren a: (i) las condiciones para el espectáculo que están contenidas en la Ley 916/04, descritas en el fundamento jurídico 22 de esta sentencia; (ii) los requisitos que sobre aseguramiento del orden público prevea el legislador para la celebración de espectáculos públicos, en general; y (iii) **el cumplimiento de las condiciones constitucionales de arraigo social, localización, oportunidad y excepcionalidad que fueron ordenadas por la Corte en la sentencia C-666/10, ante la necesidad de hacer compatible la actividad taurina con el mandato de protección animal.**

Estas condiciones, por supuesto, no son modificables. **Es admisible que los órganos de representación política titulares del poder de policía puedan**, en el futuro, hacerlas más exigentes, incluso al grado de prohibición general de la práctica taurina.

Vistas de este modo las normas acusadas, se encuentra que las mismas ofrecen criterios objetivos y obligatorios **para que las autoridades locales autoricen y controlen la celebración de la actividad taurina, donde está constitucionalmente permitida.** Esta conclusión se opone a la consideración del demandante, en el sentido que los alcaldes municipales y distritales deben estar investidos de un poder discrecional para definir la autorización de la práctica taurina.<sup>39</sup>

En la sentencia T-296 de 2013<sup>40</sup>, la Corte Constitucional decidió una acción de tutela interpuesta

<sup>38</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-889 de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>39</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-889 de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>40</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-296 de 2013, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

por la Corporación Taurina de Bogotá (CTB) en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Instituto Distrital de Recreación y Deporte. En dicha acción, la CTB argumentó que las demandadas **habían** vulnerado sus derechos al debido proceso administrativo y a la libertad de expresión artística, al exigirle eliminar la muerte del animal como requisito para realizar corridas de toros en el Distrito Capital.

La Corte Constitucional decidió tutelar los derechos de la corporación accionante, por considerar que la administración no estaba “*facultada para imponer restricciones o alteraciones más intensas o gravosas de aquellas previstas en la ley*”. No obstante, la Corte reconoció que, de acuerdo con la sentencia C-666 de 2010, **los concejos municipales y distritales están facultados para subsanar el déficit normativo de protección animal, con sujeción a la Constitución y a la Ley**. En sus propios términos, la Corte indicó que en la sentencia C-666 de 2010 quedó establecido que “*las autoridades administrativas ‘con competencias normativas’, esto es, los concejos municipales o distritales, podrán concurrir con el Congreso de la República al establecimiento de regulaciones para cubrir el déficit normativo en la protección animal*”. (Se destaca)

En este mismo sentido, el Consejo de Estado, a manera de *obiter dicta*, también se ha referido a la posibilidad de que las entidades territoriales, en particular los concejos distritales y municipales, regulen las prácticas culturales de maltrato animal. En la sentencia de tutela 956 del 17 de octubre de 2013<sup>41</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado afirmó lo siguiente:

En conclusión, y aun cuando pueda resultar en extremo restrictivo de la autonomía municipal para la gestión del patrimonio cultural y ambiental de la localidad (artículo 313.9 CP), se tiene que de conformidad con la jurisprudencia constitucional examinada, salvo que exista una cobertura legal específica que habilite a los entes territoriales para adoptar decisiones de suspender o prohibir actividades que, como la taurina, se encuentran autorizadas de manera genérica por la Ley, esta clase de decisiones se encuentran excluidas. **Lo anterior no obsta para que en virtud del deber constitucional de protección animal las entidades territoriales puedan regular la realización de las manifestaciones culturales que impliquen violencia animal para garantizar en la mayor**

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 17 de octubre de 2013, radicado nro. 11001-03-15-000-2013-00956-00, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

**medida posible el deber de protección de las especies involucradas en ellas, sin que, se repite, puedan prohibir o suspender estas manifestaciones culturales amparadas por la Constitución y la Ley.**<sup>42</sup> (Se destaca)

Esta misma postura fue planteada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de tutela del 23 de septiembre de 2015.<sup>43</sup>

Así las cosas, según las providencias expuestas, se puede concluir que en virtud del principio legal y constitucional de rigor subsidiario y del deber constitucional de protección animal, las entidades territoriales pueden limitar, no prohibir, la realización de eventos de maltrato animal para garantizar en la mayor medida posible el deber de protección de las especies involucradas en ellas. Así mismo, según la Corte Constitucional las corporaciones públicas del nivel territorial están llamadas a concurrir con el Congreso para subsanar el déficit de regulación en materia de protección animal.

En este contexto, en la providencia proferida por el Consejo de Estado el 27 de mayo de 2021,<sup>44</sup> objeto de crítica en el presente artículo, ha debido negarse la suspensión provisional de la ordenanza que prohibía el ingreso de menores de edad a eventos de maltrato animal, toda vez que era necesario realizar un análisis de fondo para poder advertir si en ese caso la Asamblea Departamental de Norte de Santander, en virtud del principio de rigor subsidiario en materia ambiental se encontraba facultada para limitar la realización de eventos de maltrato animal dentro de su jurisdicción, en aras de proteger de una forma más rigurosa el medio ambiente.

La prohibición de ingreso de menores de edad a eventos de maltrato animal, es una manera de proteger el medio ambiente y la fauna, en la medida en que, habrían menos personas que asistirían a estos espectáculos, solamente las personas mayores de edad, y a largo plazo, menos personas estarían educadas dentro de una cultura de violencia hacia los animales.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 17 de octubre de 2013, radicado nro. 11001-03-15-000-2013-00956-00, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 23 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-15-000-2015-02257-00, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, ibídem.

### 2.3. Acuerdo 767 de 2020 expedido por el Concejo de Bogotá

El 2 de julio de 2020, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 767 de ese mismo año, “*Por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*”.

De acuerdo con el artículo 1º, el acuerdo tiene por objeto desincentivar las prácticas taurinas autorizadas en el Distrito Capital, contribuir a subsanar el déficit normativo de protección animal y fortalecer la cultura de los derechos de los animales.

Los demás artículos del acuerdo establecen, entre otros asuntos, que en Bogotá solamente están permitidas las corridas de toros y las novilladas; que la realización de las prácticas taurinas permitidas exigirá la eliminación de todos los instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemem o lastimen en cualquier forma a los animales, o les den muerte; y que la Administración Distrital velará por promover ejercicios de autorregulación y acciones colectivas para rechazar, de manera no violenta, las prácticas taurinas.

Este Acuerdo constituye un ejemplo de cómo, las entidades territoriales, en virtud del principio constitucional y legal de rigor subsidiario, han adoptado regulaciones más rigurosas para la protección de los animales como parte del medio ambiente.

En el acuerdo en comento, en la exposición de motivos plantea lo siguiente:

#### 3.2. La competencia de los concejos municipales y distritales

El Concejo de Bogotá es competente para exigir que durante la realización de prácticas taurinas en el Distrito Capital no se mate al animal ni se le hiera físicamente de ningún modo. El fundamento de esta competencia es **la existencia de un mandato constitucional de protección animal –que hace parte del mandato constitucional de protección al ambiente–, en virtud del cual el principio constitucional y legal de rigor subsidiario, esto es, la facultad de que las entidades territoriales puedan hacer más rigurosa –y no más flexible– la normatividad ambiental, también aplica a los asuntos de protección animal.**

(...)

En materia ambiental, el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 establece algunos principios normativos específicos para armonizar las competencias de los diferentes niveles territoriales. En este caso, son relevantes los principios de gradación normativa y **rigor subsidiario**. El primero establece que la autonomía de las entidades territoriales está sujeta a la Constitución y a la Ley. El segundo, que **“las regulaciones nacionales son un estándar mínimo”, pero las entidades territoriales pueden hacer que ese estándar sea más riguroso en su propia jurisdicción, cuando las circunstancias locales así lo ameriten.**

(...)

En suma, la jurisprudencia constitucional aquí reseñada contiene, principalmente, dos órdenes relevantes para el Concejo Distrital: **(1) primera, la de reconocer que los espectáculos taurinos son legales y que solo pueden ser prohibidos por el Legislador. (2) Segunda, la de subsanar el déficit normativo de protección animal.** Este Proyecto de Acuerdo cumple con ambas órdenes: por una parte, reconoce que los espectáculos taurinos mencionados en la Ley 916 de 2004 son legales, siempre que se realicen en los tiempos y en los lugares en los que tradicionalmente se han llevado a cabo; **por otra, busca armonizar la realización de dichos espectáculos con la protección animal.** Esta regulación se sujeta al reconocimiento de los espectáculos taurinos como actividades legales, **sin hacer nugatoria la competencia de las entidades territoriales para proteger a los animales que habitan en su territorio.**<sup>45</sup>

Así las cosas, tal y como se planteó para el caso de las Asambleas Departamentales, de acuerdo con el artículo 313.9 de la Constitución Política, los concejos municipales y distritales tienen competencia para *“dictar las normas necesarias para el control, la preservación y **defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.**”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 12 numeral 7 del Decreto Ley 1421 de 1993, preceptúa que el Concejo de Bogotá tiene competencia para *“dictar las normas necesarias para **garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio***

<sup>45</sup> Concejo de Bogotá, proyecto de Acuerdo 013 de 2020, *“por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el distrito capital y se dictan otras disposiciones”*, exposición de motivos, primer debate, Edición 2962 del 13 de enero de 2020, Anales del Concejo de Bogotá.

*ambiente*”.

Por lo tanto, teniendo en cuenta lo expuesto en la sentencia C-666 de 2010 de la Corte Constitucional, y dado que los animales que habitan en el Distrito Capital son parte de la fauna que integra el ambiente de la ciudad, en virtud del principio de rigor subsidiario, el Concejo Distrital tiene competencia para establecer limitaciones o restricciones, pero no prohibir, la realización de eventos de maltrato animal dentro del distrito, como lo es, el caso del Acuerdo Distrital 767 de 2020 que principalmente restringe el uso de instrumentos que laceren, corten, mutilen, hieran, quemen o lastimen en cualquier forma a los animales, durante las corridas de toros y novilladas en la capital.

### III. Conclusiones

Frente a la pregunta consistente en si las corporaciones públicas de las entidades territoriales son competentes para establecer limitaciones y restricciones a eventos de maltrato animal, en el presente escrito se concluye que sí, dado que las estas entidades en virtud del poder subsidiario de policía y del principio de rigor subsidiario en materia ambiental pueden limitar o establecer restricciones a eventos de maltrato animal, no prohibirlos, sin que con ello se desconozca la competencia general que tiene el Congreso de la República para regular los derechos y libertades de los ciudadanos.

En este sentido, no se comparte la providencia proferida el 27 de mayo de 2021<sup>46</sup> por la Sección Primera del Consejo de Estado, por medio de la cual se suspendió provisionalmente la Ordenanza Departamental nro. 007 de 5 de agosto de 2016, que prohibía la asistencia de menores de edad a eventos de maltrato animal en el Departamento de Norte de Santander, toda vez que dicha Asamblea podía ejercer un poder subsidiario o residual de policía en aras de establecer limitaciones razonables a las libertades y con el objetivo de lograr un fin constitucionalmente admisible.

En el caso de la ordenanza departamental analizada, la limitación al ejercicio del derecho al libre

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, ibídem.

desarrollo de la personalidad de los menores de edad no era desproporcionada, en la medida en que ellos podían seguir ejerciendo su derecho en todas las demás actividades que no impliquen maltrato animal, además, perseguía un fin constitucionalmente admisible, consistente en proteger la salud mental y la formación integral de menores de edad, cuando según el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas la participación de menores de edad en estos eventos podría afectar su salud mental y desarrollo integral.

Adicionalmente, en la providencia objeto de crítica ha debido negarse la suspensión provisional de la referida ordenanza, toda vez que era necesario realizar un análisis de fondo para advertir si en ese caso la Asamblea Departamental de Norte de Santander en virtud del principio de rigor subsidiario en materia ambiental se encontraba facultada para limitar la realización de eventos de maltrato animal dentro de su jurisdicción, en aras de proteger de una forma más rigurosa el medio ambiente, según lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010.

La prohibición de ingreso de menores de edad a eventos de maltrato animal, es una manera de proteger el medio ambiente y la fauna, en la medida en que menos personas asistirían a estos espectáculos, y a largo plazo, menos personas estarían educadas dentro de una cultura de violencia hacia los animales.

Un ejemplo de la facultad que tienen las entidades territoriales para limitar (no para prohibir) la realización de eventos de maltrato animal en virtud del principio de rigor subsidiario en materia ambiental lo constituye el Acuerdo 767 de 2020 expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, en el cual se adoptan una serie de limitaciones para desincentivar las prácticas taurinas autorizadas en el Distrito Capital, y se contribuye a subsanar el déficit normativo de protección animal advertido por la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010.

Así las cosas, el presente artículo pretende ser un llamado a la reflexión en materia jurídica para que en el futuro se tenga en cuenta el poder de policía subsidiario y el principio de rigor subsidiario en materia ambiental en todas aquellas decisiones judiciales o administrativas que impacten las regulaciones expedidas por los Concejos Municipales o Distritales y las Asambleas Departamentales que limitan o restringen los eventos de maltrato animal.

## Lista de referencias

- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Informe de 31 de enero de 2014, radicado CRC/C/PRT/CO/3-4. Disponible en inglés, en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC\\_C\\_PRT\\_CO\\_3-4\\_16303\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/PRT/CRC_C_PRT_CO_3-4_16303_E.pdf)
- Concejo de Bogotá, Acuerdo 767 de 2 de julio de 2020, “*por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el distrito capital y se dictan otras disposiciones*”.
- Concejo de Bogotá, proyecto de Acuerdo 013 de 2020, “*por el cual se desincentivan las prácticas taurinas en el distrito capital y se dictan otras disposiciones*”, exposición de motivos, primer debate, Edición 2962 del 13 de enero de 2020, Anales del Concejo de Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. 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*”.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 916 de 2004, “*por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino*”.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 99 de 1993, “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.*”
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 22 de mayo de 2010, radicado nro. 2010-00044-00 (1999).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 27 de mayo de 2021, proceso nro. 54001-23-33-000-2018-00285-01, Magistrado Ponente: Oswaldo Giraldo López.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00387-00 y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados).



Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 17 de octubre de 2013, radicado nro. 11001-03-15-000-2013-00956-00, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 23 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-15-000-2015-02257-00, Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-666 de 2010, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-296 de 2013, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, sentencia C-110 de 2000, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Corte Constitucional, sentencia C-1192 de 2005, Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional, sentencia C-511 de 2013, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional, sentencia C-889 de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Gary Francione. Comparable harm and equal inherent value: the problem of dog and lifeboat. *Between Species*, 1995.

Peter Singer, *Liberación animal* (2 ed.). (C. Montolio, Trad.) Valladolid: Editorial Trotta, 1990.