

Honorables Magistrados:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER (REPARTO)

San José de Cúcuta

Medio de control: Nulidad simple con solicitud de suspensión provisional

Demandante: Felipe Negret Mosquera

Demandado: Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2016, proferida por el Departamento de Norte de Santander - Asamblea Departamental

Asunto: Demanda

Respetados Doctores,

FELIPE NEGRET MOSQUERA, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.547.944, abogado titulado y en ejercicio, titular de la tarjeta profesional No. 65.580 del C. S. de la J., obrando en nombre propio, manifiesto respetuosamente que en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presento demanda ordinaria de nulidad simple contra la Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2016, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, "*Por el cual [sic] se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento Norte de Santander en éstas actividades*".

SECCIÓN I

DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES

1.1.- Parte demandante

Lo es el suscrito ciudadano **FELIPE NEGRET MOSQUERA**, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 10.547.944, abogado titulado y en ejercicio, titular de la tarjeta profesional No. 65.580 del C. S. de la J., obrando en nombre propio.

1.2.- Parte demandada

Lo es el **DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER - ASAMBLEA DEPARTAMENTAL**, dependencia pública del orden territorial, representada legalmente por el Señor Gobernador **Dr. WILLIAM VILLAMIZAR LAGUADO** o por quien haga sus veces, según lo dispone el inciso final del artículo 159 del CPACA¹.

¹ "[...] Las entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel territorial están representadas por el respectivo gobernador o alcalde distrital o municipal. En los procesos originados en la actividad de los órganos de control del nivel territorial, la representación judicial correspondrá al respectivo personero o contralor."



SECCIÓN II
IDENTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

Se pretende la declaración de nulidad de la Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2016, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, "Por el [sic] cual se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento Norte de Santander en éstas actividades".

A continuación se transcribe la Ordenanza en comentario (**Prueba No. 1**), tal y como fue sancionada y promulgada por el Gobernador del Departamento:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Prohibir la participación y asistencia a eventos relacionados en la Ley 84 de 1989 en el departamento Norte de Santander a los menores de 18 años, con el propósito de asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y garantizar su desarrollo físico, mental, moral y social, reconociendo expresamente el derecho del niño a la protección contra toda forma de perjuicio o abuso mental, el derecho a la educación compatible con la dignidad humana.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Prohibir la participación de menores de 18 años en el entrenamiento para los eventos mencionados en la Ley 84 de 1989 que se realicen en el Departamento Norte de Santander con el objeto de garantizar la protección contra el desempeño de cualquier actividad que pueda resultar peligrosa para su desarrollo físico, mental, moral o social y el derecho al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización para las Naciones Unidas 20/11/89.

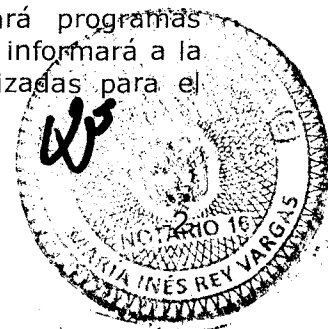
ARTÍCULO TERCERO.- La Gobernación del Departamento de Norte de Santander y sus entidades descentralizadas, no podrá destinar dinero público a la construcción de instalaciones que sean, exclusivamente para realizar las actividades que [sic] trata el artículo 7º de la Ley 84 de 1989, tampoco podrán patrocinar, promocionar o difundir los eventos, contemplados en el mencionado artículo.

ARTÍCULO CUARTO.- En los municipios del Departamento Norte de Santander en los cuales se desarrollan las actividades de que trata el artículo 7º de la ley 84 de 1989, se deberá estipular mediante la imprenta [sic] de la boletería la prohibición de la asistencia y participación de menores de 18 años, el cual quedará de la siguiente manera: "PROHÍBASE EL INGRESO DE MENORES DE 18 AÑOS", entendiéndose que toda publicidad, identificación o promoción sobre dicho evento debe hacer referencia expresa a la prohibición establecida en esta ordenanza, lo cual será obligación [sic] de los Organizadores y promotores de dichos eventos indicar bajo un anuncio claro y destacado la prohibición de la participación de menores de edad.

PARÁGRAFO PRIMERO: Se prohíbe el uso de logotipos, símbolos, emblemas de la Gobernación del Departamento Norte de Santander y sus entidades descentralizadas, en la promoción, difusión e instalaciones donde se realicen eventos de: Rejoneo, Coleo, Corrida de Toros, Novilladas, Corralejas, Becerradas, tientas, riñas de gallos mencionados en la Ley 84 de 1989.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La Alcaldía del municipio donde se realice el evento y la policía de la municipalidad, harán cumplir la Presente Ordenanza.

ARTÍCULO QUINTO.- el Gobierno Departamental realizará programas educativos encaminados a la promoción de esta ordenanza e informará a la Asamblea Departamental semestralmente las acciones realizadas para el cumplimiento de la misma.



ARTÍCULO SEXTO- La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su sanción y publicación."

SECCIÓN III **PRETENSIÓN**

PRETENSIÓN ÚNICA.- Declarar la nulidad de la totalidad de la Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2016, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, "*Por el cual [sic] se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento Norte de Santander en éstas actividades*", por (i) infringir las normas en que deberían fundarse y (ii) ser expedidas sin competencia en razón a la materia.

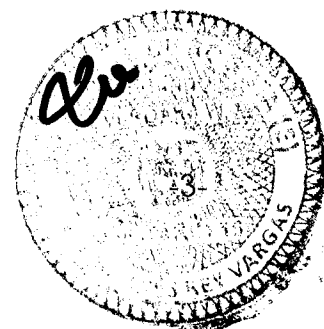
SECCIÓN IV **HECHOS**

1. La Asamblea Departamental de Norte de Santander profirió el 5 de agosto de 2016 la Ordenanza No. 007 de 2016, "*Por el cual [sic] se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento Norte de Santander en éstas actividades*".
2. En la misma fecha el Gobernador del Departamento impartió sanción a dicho acto administrativo, todo lo cual consta en la **Prueba No. 1**.
3. Sin embargo, el referido acto administrativo incurre en las causales de nulidad de (i) infringir las normas en que deberían fundarse y (ii) ser expedidas sin competencia en razón a la materia.

SECCIÓN V **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2016, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, "*Por el cual [sic] se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento Norte de Santander en éstas actividades*", incurre en las siguientes causales de nulidad: (i) infringir las normas en que debería fundarse y (ii) ser expedida sin competencia en razón a la materia, todo, en razón a que el ingreso de menores de edad a las plazas de toros se encuentra expresamente permitido por el artículo 22 de la Ley 916 de 2004, con la única restricción que los menores de 10 años ingresen con un adulto; la Corte Constitucional también permite el ingreso de menores en la Sentencia C-1192 de 2005 y no existe norma que confiera competencia administrativa a la Asamblea Departamental para prohibir el ingreso de menores a la Plaza de Toros.

Los referidos cargos se desarrollan a continuación.



5.1. Las normas demandadas incurren en la causal de nulidad de *“ringir las normas en que deberían fundarse, por cuanto el ingreso de menores de edad se encuentra permitido expresamente por el artículo 22 de la Ley 916 de 2004, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1192 de 2005*

La prohibición del ingreso de menores de edad prescrita en la Ordenanza, contraviene de manera directa el artículo 22 de la Ley 916 de 2004, que incluso permite el ingreso de menores de diez (10) años.

La norma en comento dispone:

“ARTÍCULO 22. 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.

Los espectadores no podrán acceder a sus localidades ni abandonarlas durante la lidia de cada res.

Queda terminantemente prohibido el lanzamiento al ruedo de cualquier clase de objeto contundente que produzca daño o lesión personal. Los espectadores que incumplan esta prohibición durante la lidia serán expulsados de la plaza, sin perjuicio de la sanción a que hubiere lugar.

Los espectadores que perturben gravemente el desarrollo del espectáculo o causen molestias u ofensas a otros, ganaderos, actuantes, empresarios y espectadores en general, serán advertidos de su expulsión de la plaza que se llevará a cabo si persisten en su actitud, o se procederá a la misma si los hechos fuesen graves, sin perjuicio de la sanción a que, en cada caso, sean acreedores.

El espectador que durante la permanencia de una res en el ruedo se lance al mismo, será retirado de él por las cuadrillas y puesto a disposición de los miembros de las fuerzas de seguridad.” (Destacado fuera del texto).

Como puede verse, el Reglamento Nacional Taurino (contenido en la Ley 916 de 2004) permite el ingreso de menores de edad, con la simple limitación que aquellos infantes menores de diez (10) años, ingresen en compañía de un adulto.

Pero hay más: **la Corte Constitucional ya se ocupó de la materia.** En la Sentencia C-1192 de 2005, declaró exequible el precitado artículo 22, que había sido objeto de demanda pública de inconstitucionalidad en la que se alegaba la supuesta violación de los derechos de los menores de edad por permitir su ingreso a los espectáculos taurinos. La Corte encontró que, lejos de desconocer la protección constitucional e internacional de los niños, niñas y adolescentes, el ingreso permitido de menores de edad es una manifestación o desarrollo de sus derechos de acceso a la cultura, a la recreación y a la educación.

Así razonó la Corte en la citada sentencia C-1192 de 2005:

“Del espectáculo taurino y de la asistencia de los menores de edad (Ley 916 de 2004, artículo 22).

[...] para esta Corporación el cargo no está llamado a prosperar, pues la citada disposición en lugar de desconocer el artículo 44 Superior, pretende garantizar los derechos fundamentales de los niños a la cultura, recreación y educación, en los términos que a continuación se exponen:

(i) En primer lugar, en cuanto a la cultura porque al constituir la práctica taurina una manifestación de la riqueza y diversidad cultural de nuestro pueblo (C.P. arts. 7° y 8°), le permite al menor experimentar vivencias que lo enriquecen personalmente, por ejemplo, al identificar virtudes humanas como la valentía y la fortaleza. De acuerdo con la Constitución Política el acceso a la cultura se convierte en uno de los derechos fundamentales de los niños, en los términos previstos en el artículo 44 Superior [...].

(ii) En segundo término, esta Corporación en sentencia C-005 de 1993, reconoció a la recreación como un derecho fundamental de los niños, y dispuso a su vez que todas las actividades que surgen como creación del hombre, destinadas a estimular el agrado y la satisfacción por las cosas que él hace y además por el mundo que lo rodea, deben ser garantizadas por el Estado, no sólo en cuanto a la posibilidad de acceder a las mismas, sino principalmente frente al hecho de poder disfrutarlas. [...] La tauromaquia al representar también un espectáculo cultural, en el que la persona puede disfrutar del arte y compartir en comunidad momentos de diversión, esparcimiento y entretenimiento, se convierte en una de las expresiones del derecho fundamental a la recreación de los niños como "actividad inherente al ser humano" que debe ser objeto de protección de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 Superior -previamente citado-, y lo dispuesto en el artículo 31-1 de la Convención sobre los Derechos del Niño [...].

iii) Finalmente, como lo ha reconocido esta Corporación, mediante el derecho fundamental a la educación se busca el acceso al conocimiento y a los demás bienes y valores de la cultura, como actos inherentes a la naturaleza proyectiva de ser humano (C.P. art. 67) [...] La tauromaquia como ocurre con la mayoría de las principales manifestaciones de la cultura, supone la herencia familiar y colectiva en su conocimiento, disfrute y conservación. Prohibir que los niños acudan con sus padres a un espectáculo taurino, significa en la práctica adoptar una medida tendiente a hacer desaparecer dicho espectáculo y negar su característica de tradición cultural de la Nación. No son los preceptos morales, ni las creencias religiosas de un grupo humano de la sociedad, por mas respetables que ellas sean, los llamados a ponerle fin a un símbolo histórico-cultural de un pueblo, es la misma población que se entiende por ella representada la encargada con el tiempo de suprimirla, si así ella lo juzga pertinente.

[...]

29. Conforme a lo anterior, el cargo formulado tampoco está llamado a prosperar, pues ni el señalamiento de la edad prevista como medida de protección resulta inconducente para tal fin, ni tampoco es viable prohibir in aeternum el ingreso de los menores de edad a los espectáculos taurinos, en desconocimiento de los derechos fundamentales de los niños a la educación, cultura y recreación.
(Subrayado extratextual).

Quiere ello decir que en relación a la discusión sobre si es constitucional o no el ingreso de menores de edad a espectáculos taurinos, **hay cosa juzgada constitucional, a favor de su ingreso a las plazas de toros.**

Recuérdese que conforme al artículo 243 de la Carta Fundamental, "los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional." Además, dichos fallos tienen efectos erga omnes y vinculan a todas las personas y, con mayor ahínco, a las autoridades administrativas.



Lo hasta aquí expuesto permite colegir que, por un lado (i), existe disposición legal de carácter especial referida a los espectáculos taurinos, que de manera expresa permite el ingreso de menores de edad a las plazas de toros, con la única limitación que los menores de diez (10) años se encuentren acompañados por un adulto (artículo 22 de la Ley 916 de 2004) y que, por otro lado, (ii) la Corte Constitucional ha avalado su ingreso, considerando que prohibir el acceso de los menores de edad a los espectáculos taurinos, desconoce "los derechos fundamentales de los niños a la educación, cultura y recreación".

5.2. La norma demandada adolece de falta de competencia, por cuanto el órgano que la expidió (Asamblea Departamental de Norte de Santander) no tiene competencia administrativa para prohibir o limitar de manera general los espectáculos taurinos para ciertos segmentos o sectores de la población

Además de lo expuesto en el acápite anterior, debemos resaltar que las normas constitucionales y legales citadas en el concepto, no le confieren la competencia administrativa a la Asamblea Departamental de Norte de Santander para prohibir o limitar el acceso de menores a las novilladas y corridas de toros.

La tauromaquia tiene connotación cultural y educativa. De hecho, el artículo 1º de la Ley 916 de 2004 define a los espectáculos taurinos como "expresión artística del ser humano."²

De esta manera, ninguna disposición habilita a la Asamblea Departamental para que, a través de la ordenanza parcialmente enjuiciada, introduzca limitaciones o restricciones en relación al ingreso a los espectáculos taurinos.

En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha diferenciado o separado las funciones de las autoridades para restringir o limitar el ejercicio de los derechos fundamentales, distinguiendo entre *poder de policía, función de policía y actividad de policía*³. En esa medida, por tener relación directa con el ejercicio de los derechos fundamentales, la restricción o prohibición impuesta en la Ordenanza en relación a los menores de edad, debe provenir de manera exclusiva del **legislador**, en el ejercicio del *poder de policía* y a través de una ley de la República, en tanto que el poder de policía "tiene naturaleza eminentemente normativa y refiere a 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. **Este poder es privativo del Congreso de la República, en tanto versa sobre la limitación justificada de derechos constitucionales.**"⁴

Al examinar su propia jurisprudencia sobre la competencia de las autoridades territoriales en materia de festejos taurinos, la Sala Plena de la Corte Constitucional reiteró su postura sobre la falta de competencia de las autoridades administrativas de carácter territorial para imponer sus particulares consideraciones de conveniencia sobre corridas de toros, distintas a las

² Esta definición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1192 de 2005.

³ Al respecto, Sentencias C-889 de 2012, C-435 de 2013, C-813 de 2014, entre muchas otras.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-889 de 2012, fundamento jurídico No. 15.1. El destacado no es del texto.

restricciones respaldadas por el ordenamiento jurídico. Así, la Sala Plena de la Corte, en la Sentencia SU-056 de 2018, explicó lo siguiente en relación a las razones de decisión contenidas en la Sentencia C-889 de 2012:

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

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

121. En esa ocasión, la Corte identificó el alcance de las competencias de las autoridades administrativas en el desarrollo de espectáculos taurinos. Así, dispuso que ellas no tienen la posibilidad "de imponer, *motu proprio*, sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas (sic) por el ordenamiento". Adicionalmente, dicha Sentencia distinguió entre la función de policía y el poder de policía. La primera, concluyó, está en cabeza de las autoridades administrativas y se traduce en "la autorización de los espectáculos públicos" que en todo caso está sometida "al principio de estricta legalidad, predicable respecto de las limitaciones a derechos constitucionales derivadas del orden público". Por su parte, el poder de policía, entendido como "aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social" radica únicamente en el Congreso de la República.

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

- (i) "Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina";
- (ii) "Las autoridades territoriales estén circunscritas en su actuar a los lineamientos fijados por el poder de policía, sin que puedan imponer *motu proprio* sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas por el ordenamiento";
- (iii) "El Congreso, en ejercicio de una competencia que esta Corte ha considerado válida desde la perspectiva constitucional, incluso para el caso concreto de la actividad taurina, ha decidido reconocer dicha práctica como una expresión cultural. De esta manera, las entidades territoriales resultan vinculadas jurídicamente por ese reconocimiento"; y
- (iv) Como -la tauromaquia- "se trata de una actividad controversial y que compromete posiciones jurídicas constitucionalmente relevantes, bien puede ser restringida por el legislador, al grado de prohibición general. Sin embargo, consideraciones básicas derivadas de la eficacia del principio democrático, exigen que esas decisiones estén precedidas del debate propio de las normas legales."⁵

Nótese entonces que según la Corte Constitucional, las autoridades territoriales están circunscritas en su actuar a los lineamientos fijados por el *poder de policía*, sin que puedan imponer *motu proprio* sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas por el ordenamiento.

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-056 de 2018.



jurídico. Además, el Congreso de la República ha decidido reconocer la tauromaquia como una expresión cultural, razón por la cual "*las entidades territoriales resultan vinculadas jurídicamente por ese reconocimiento*" que, como se vio, es de orden legal.

Y para sobrar en argumentos, ha sido la misma Corte Constitucional quien ha señalado que *la autorización de los espectáculos públicos* está sometida "*al principio de estricta legalidad*", razón por la cual no puede una autoridad administrativa (como lo es la Asamblea Departamental) crear barreras, prohibiciones u obstáculos no previstos por el legislador.

Y es que por virtud del principio de paralelismo de las formas, la pretendida prohibición de ingreso de menores de edad exige una reforma legal al artículo 22 de la Ley 916 de 2004, reforma en la cual se prohíba de manera general el ingreso de menores a dichos espectáculos taurinos, enmienda que desde luego aún no existe.

Por lo tanto, la Asamblea Departamental de Norte de Santander incurrió en la causal de anulación de haber expedido el acto administrativo sin competencia para el efecto, *ratione materiae*, por cuanto está incorporando una prohibición que no ha sido incorporada por el Congreso de la República frente a un espectáculo público que goza de protección y respaldo legal y, además, está ejercitando de manera ilegal *poder de policía*, cuando según la sólida jurisprudencia de la Corte Constitucional (entre muchas otras, Sentencias C-889 de 2012 y SU-056 de 2018, todas de la Sala Plena), dicho poder es de competencia exclusiva y privativa del Congreso de la República.

De allí que otra norma que resulta quebrantada con la ilegal disposición administrativa, es el precitado artículo 243 Superior, que establece que los fallos de la Corte Constitucional dictados en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada.

SECCIÓN VI

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prescribe:

"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. [...]."

Solicito Señor Juez que conforme al artículo 231 pretranscrito, se adopte como medida cautelar la suspensión provisional de los artículos los artículos 1º, 2º, 4º y 5º de la Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2016, conforme a la sustentación que sigue.



6.1. De la procedencia de la suspensión provisional

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo introdujo un cambio sustancial en punto a la suspensión provisional de los actos administrativos, al flexibilizar los requisitos para su procedencia.

Siguiendo la jurisprudencia fijada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁶:

"en vigencia de la anterior normativa, operó un sistema de única cautela posible, aplicable solo dentro de procesos contencioso administrativos en los que estuviera involucrada la no sujeción al ordenamiento jurídico de actos administrativos. Aunado a ello, la oportunidad para su invocación se fijó hasta antes de que se admitiera la demanda, agregándose que la solicitud de parte en tal sentido debía estar contenida expresamente en la demanda o en escrito separado.

Sustancialmente, su procedencia se sujetó a la **manifiesta infracción de la norma invocada**, indicándose que en acciones distintas a la objetiva de legalidad se requería demostrar, aunque fuera sumariamente, el perjuicio con la ejecución del acto.

En este contexto, además de las limitaciones de oportunidad y procedibilidad formal, la suspensión provisional del acto administrativo se constituyó en una figura de excepcional aplicación, dado que la expresión de "manifiesta infracción", conforme a la jurisprudencia consistente de las Secciones del Consejo de Estado, se interpretó en el sentido de que la presunta ilegalidad del acto debía aparecer evidente, prima facie, sin necesidad de adelantar razonamientos elaborados sobre el objeto del debate. La justificación de tal hermenéutica radicó en la presunción de legalidad de lo actuado por la Administración.

[...]

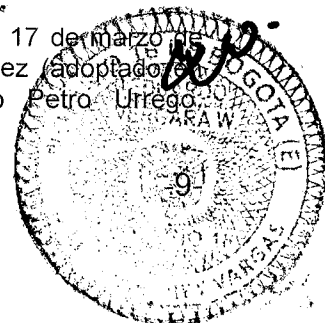
Con la nueva normativa, prevista en el Capítulo XI del Título V "Demanda y proceso contencioso administrativo", se fijó un régimen plural de medidas cautelares aplicable a los procesos declarativos y a los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos de que conoce esta jurisdicción.

[...]

Ahora bien, centrandó el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una tutela judicial efectiva, el ámbito de competencia que tiene el juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional.

Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una manifiesta infracción, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el surgimiento en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 17 de marzo de 2015, Exp. 11001-03-15-000-2014-03799-00, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez (adoptado por Sala Plena por importancia jurídica. Demandante: Gustavo Francisco Petro Urrego; demandada: Procuraduría General de la Nación).



material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva⁷.

[...]

Ahora bien, buscar o pretender que para el decreto de las medidas cautelares el juez tenga conocimiento integral del material normativo, jurisprudencial, doctrinal, probatorio y fáctico para atender el asunto, propio de un análisis de fondo al momento de proferir Sentencia, restaría su eficacia a las medidas, pues implicaría prácticamente abrir un proceso paralelo en el que, con la desventaja del tiempo y en detrimento del derecho de defensa, se resuelva el asunto, llevando, en este caso sí, a un posible prejuzgamiento por parte del Juez.

En este escenario, corresponde al operador judicial en cada caso concreto abordar de manera ponderada y cuidadosa su estudio, **analizando** inicial o preliminarmente el sometimiento de la decisión administrativa al parámetro normativo invocado, prosperando la medida en aquellos eventos en los que de ese estudio **surja** del quebrantamiento invocado⁸, recayendo sobre él la carga de motivar su decisión, exponiendo las razones que le permitieron acoger o negar la suspensión."

6.2. La medida se justifica por la violación de las disposiciones invocadas en esta demanda

Con las normas invocadas en la demanda, podrá apreciar el Despacho la violación que patentizan los preceptos enjuiciados.

Bástenos ahora presentar el siguiente cuadro, que demuestra palmariamente la contraposición de las normas demandadas con los fundamentos de derecho de ésta demanda:

Norma acusada de la Ordenanza No. 005 de 2016	Normas violadas
<p>"ARTÍCULO PRIMERO.- Prohibir la participación y asistencia a eventos relacionados en la Ley 84 de 1989 en el departamento Norte de Santander a los menores de 18 años...."</p>	<p>Ley 916 de 2004, artículo 1º: <i>"...Los espectáculos taurinos son considerados como una expresión artística del ser humano."</i></p> <p>Ley 916 de 2004, artículo 22:</p>

⁷ Al respecto, en providencia de la Sección Quinta, de 21 de agosto de 2014, con ponencia del Doctor Alberto Yepes Barreiro (e), se afirmó: "En consecuencia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia de unificación intentó superar la interpretación según la cual la locución "manifiesta" del código anterior fue sustituida por "surgir" para entender que el juez, cuando se solicita la medida cautelar de suspensión provisional y esta se encuentra sustentada, debe examinar los argumentos de la demanda para determinar si la violación o ilegalidad que se arguye se presenta o no; es decir, debe hacer un juicio previo o provisional de legalidad."

⁸ "De una lectura lógica y razonable del artículo 231 del CPACA se desprende, entonces, que el legislador no pretendió sujetar la procedencia de la suspensión provisional a más requisitos que los estrictamente necesarios para que el fallador se hiciera una primera idea sobre la situación puesta a su conocimiento: normas violadas, razón de la violación y pruebas, si las hay, el resto, obvia y naturalmente corresponde al togado, llamado a determinar si existe o no razón en lo que se alega". Tomado del artículo "El resurgimiento normativo y hermenéutico de la suspensión provisional – Idoneidad y eficacia de la medida cautelar", escrito por el Doctor Alberto Yepes Barreiro para el Libro "Sociedad, Estado y Derecho. Homenaje a Álvaro Tafur Galvis" – Tomo II, Universidad del Rosario, págs. 217 y 218.

Norma acusada de la Ordenanza No. 005 de 2016	Normas violadas
<p>ARTÍCULO SEGUNDO.- Prohibir la participación de menores de 18 años en el entrenamiento para los eventos mencionados en la Ley 84 de 1989 que se realicen en el Departamento Norte de Santander..."</p>	<p>"ARTÍCULO 22. 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.</p> <p><u>Los menores de diez (10) años de edad deberán ingresar en compañía de un adulto.</u> [...]."</p>
<p>"ARTÍCULO CUARTO.- En los municipios del Departamento Norte de Santander en los cuales se desarrollan las actividades de que trata el artículo 7º de la ley 84 de 1989, se deberá estipular mediante la imprenta [sic] de la boletería la prohibición de la asistencia y participación de menores de 18 años, el cual quedará de la siguiente manera: "PROHÍBASE EL INGRESO DE MENORES DE 18 AÑOS"..."</p>	<p>Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1192 de 2005:</p> <p>"29. Conforme a lo anterior, el cargo formulado tampoco está llamado a prosperar, pues ni el señalamiento de la edad prevista como medida de protección resulta inconducente para tal fin, ni tampoco es viable prohibir in aeternum el ingreso de los menores de edad a los espectáculos taurinos, en desconocimiento de los derechos fundamentales de los niños a la educación, cultura y recreación."</p> <p>Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-056 de 2018:</p> <p>(i) "Es el legislador el que tiene la potestad de fijar las condiciones para el ejercicio de espectáculos públicos, entre ellos la actividad taurina";</p> <p>(ii) "Las autoridades territoriales estén circunscritas en su actuar a los lineamientos fijados por el poder de policía, sin que puedan imponer motu proprio sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las restricciones respaldadas por el ordenamiento";</p> <p>(iii) "El Congreso, en ejercicio de una competencia que esta Corte ha considerado válida desde la perspectiva constitucional, incluso para el caso concreto de la actividad taurina, ha decidido reconocer dicha práctica como una expresión cultural. De esta manera, las entidades territoriales resultan vinculadas jurídicamente por ese reconocimiento"; y</p> <p>(iv) Como -la tauromaquia- "se trata de una actividad controversial y que compromete posiciones jurídicas constitucionalmente relevantes, bien puede ser restringida por el legislador, al grado de prohibición general. Sin embargo, consideraciones básicas derivadas de la eficacia del principio democrático, exigen que esas decisiones</p>



Norma acusada de la Ordenanza No. 005 de 2016	Normas violadas
	<i>estén precedidas del debate propio de las normas legales."</i>

SECCIÓN VII PRUEBA

Acompaño como prueba única, el texto de la Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2016, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, "Por el cual [sic] se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento Norte [sic] de Santander en éstas actividades".

Dicho acto administrativo fue publicado en la Gaceta electrónica del Departamento Norte de Santander el 8 de agosto de 2016 según se aprecia en el siguiente pantallazo:

The screenshot shows the website interface with a search bar and a list of administrative acts. The main content area displays the following information:

- Actos Administrativos**
- Actos administrativos publicados en la Gaceta del Departamento N. STD.
- ORDENANZA 007 DEL 05 AGOSTO 2016
- Secretaría General: 05/08/2016 0:00:00 (402) Vistas Retornar
- Documento Adjunto:**
- 1 ORDENANZA 007 AGOSTO 05-2016.pdf 22 KB 2016-08-07 11:21
- Etiquetas**
- Categorías**
- Ordenanzas
- Share**

A la referida Gaceta se puede acceder directamente a través el siguiente link:

<http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Documentos-de-la-Entidad/Gacetas/Acto-Administrativo/ActosAdmin/7262/ORDENANZA-007-del-05-AGOSTO-2016>

De la misma manera, la Ordenanza demandada se encuentra publicada en el portal web institucional de la Asamblea Departamental de Norte de Santander, en el siguiente link:

<http://asamblea-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/34376432383239653534386239316633/ord-7.pdf>

SECCIÓN VIII
ANEXOS

Anexo a la presente demanda los siguientes documentos:

1. Disco compacto con la demanda.
2. Los documentos referidos en el acápite de pruebas.
3. Copia de la demanda y sus anexos para el traslado.

SECCIÓN IX
COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

Es competente el H. Tribunal Administrativo de Norte de Santander para conocer de la presente demanda en primera instancia, con fundamento en el numeral 1º del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (competencia en razón a la materia), concordado con el numeral 1º del artículo 156 *ibídem* (competencia en razón al territorio).

El procedimiento a seguir es el ordinario de nulidad simple, conforme a las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SECCIÓN X
NOTIFICACIONES


La parte demandante recibe citaciones o notificaciones en la Calle 67 No. 7-35 Oficina 1104, Bogotá D.C., correo electrónico fnegret@negret-ayc.com

El Departamento de Norte de Santander – Asamblea Departamental, en la sede de la Gobernación Departamental, situada en la Avenida 5 Calle 13 y 14 Esquina, Cúcuta, Norte de Santander, Teléfonos:(57+7)5710290, (57+7)5710590, Correo electrónico: gobernacion@nortedesantander.gov.co

El Ministerio Público recibe citaciones o notificaciones a través de su Delegado ante el H. Tribunal Administrativo o en la sede central de la Procuraduría General de la Nación, situada en la Carrera 10 No. 16-82, Bogotá D.C., correo electrónico de notificaciones judiciales: procesosjudiciales@procuraduria.gov.co

Conforme al artículo 3º del Decreto 1365 de 2013, no es necesario notificar a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado cuando la demanda se dirija exclusivamente contra entidades del orden territorial, como acontece en el presente caso.

Atentamente,


FELIPE NEGRET MOSQUERA
C.C. 10.547.944
T.P. 65.580



DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE CON SOLICITUD DE SUSPENSIÓN
PROVISIONAL

FELIPE NEGRET MOSQUERA

Vs.

DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER – ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

PRUEBA ÚNICA

Ordenanza No. 007 del 5 de agosto de 2018, proferida por la Asamblea Departamental de Norte de Santander, "*Por el cual [sic] se reglamenta la participación de menores de edad en eventos de maltrato animal y se regula la participación del Departamento Norte [sic] de Santander en éstas actividades*", así como constancias de publicación en la Gaceta electrónica del Departamento Norte de Santander y en la página web de la Asamblea Departamental

PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEPARTAMENTAL ELECTRÓNICA

URL:

<http://www.nortedesantander.gov.co/Gobernaci%C3%B3n/Documentos-de-la-Entidad/Gacetas/Acto-Administrativo/ActosAdmin/7262/ORDENANZA-007-del-05-AGOSTO-2016>

Inicio **Gobernación** Gobierno Digital Trámites y Servicios en Línea Sistema PQRD Prensa

Buscar

Búsqueda por Categoría

- Decretos
- Resoluciones
- Ordenanzas
- Fallos
- Sentencias
- Contratos
- Acuerdos
- Otros

Búsqueda por Fecha

Sep 2016

Actos Administrativos

Actos administrativos publicados en la Gaceta del Departamento N. STD.

ORDENANZA 007 DEL 05 AGOSTO 2016

Secretaría General 08/02/2016 0:00:00 (492) Vistas Retornar

Documento Adjunto:

ORDENANZA-007-AG-05-2016.pdf (21/12/2016 12:02:07)

Etiquetas

Categorías


Ordenanzas

Share

**PUBLICACIÓN EN LA PÁGINA WEB INSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA
DEPARTAMENTAL**

URL:

<http://asamblea-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/34376432383239653534386239316633/ord-7.pdf>

 No seguro www.asamblea-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/34376432383239653534386239316633/ord-7.pdf

POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD EN EVENTOS DE MALTRATO ANIMAL Y SE REGULA LA PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER EN ESTAS ACTIVIDADES

Prohibir la participación y asistencia a eventos relacionados con la Ley 84 de 1989 en el departamento Norte de Santander.

Prohibir la participación de menores de 18 años en el entrenamiento para los eventos mencionados en la Ley 84 de 1989.

La Gobernación de Norte de Santander y sus entidades descentralizadas no podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones que sean exclusivamente para actividades que trata el artículo 7 de la Ley 84 de 1989.

En los municipios del departamento Norte de Santander donde se realicen las actividades de la Ley 84 de 1989 se deberá especificar "Prohibase el ingreso a menores de 18 años".

El Gobierno departamental realizará programas educativos encaminados a la promoción de estas ordenanzas.



**Descargar archivo ordenanza POR LA CUAL SE
REGLAMENTA LA PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD
EN EVENTOS DE MALTRATO ANIMAL Y SE REGULA LA
PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE
SANTANDER EN ESTAS ACTIVIDADES**

[Tipo de archivo: pdf](#)
[Tamaño: 807.1 KB](#)

Fecha de sanción: 29 de Julio de 2016

Consulte la construcción del ordenanza:

**POR LA CUAL SE OTORGAN UNAS AUTORIZACIONES AL
GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO PARA MODIFICAR LA
ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL NIVEL CENTRAL DE LA**



Libertad y Orden



ORDENANZA N° 000017
(000017)

POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD EN EVENTOS DE MALTRATO ANIMAL Y SE REGULA LA PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER EN ÉSTAS ACTIVIDADES” (P-03).

LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 300, numeral 4 de la Constitución Política de Colombia, la ley 84 de 1989, la ley 1774 de 2016, la ley 1638 de 2013, la Sentencia C-666/10 de la Corte Constitucional, la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización para las Naciones Unidas 20/11/89.

ORDENA

ARTÍCULO PRIMERO.- Prohibir la participación y asistencia a eventos relacionados en la Ley 84 de 1989 en el departamento Norte de Santander a los menores de 18 años, con el propósito de asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y garantizar su desarrollo físico, mental, moral y social, reconociendo expresamente el derecho del niño a la protección contra toda forma de perjuicio o abuso mental, el derecho a la educación compatible con la dignidad humana.

ARTÍCULO SEGUNDO. – Prohibir la participación de menores de 18 años en el entrenamiento para los eventos mencionados en la Ley 84 de 1989 que se realicen en el Departamento Norte de Santander con el objeto de garantizar la protección contra el desempeño de cualquier actividad que pueda resultar peligrosa para su desarrollo físico, mental, moral o social y el derecho al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización para las Naciones Unidas 20/11/89.

ARTÍCULO TERCERO.- La Gobernación del Departamento Norte de Santander y sus entidades descentralizadas, no podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones que sean, exclusivamente para realizar las actividades que trata el artículo 7° de la Ley 84 de 1989, tampoco podrán patrocinar, promocionar o difundir los eventos, contemplados en el mencionado artículo.

ARTÍCULO CUARTO.- En los municipios del Departamento Norte de Santander en los cuales se desarrollan las actividades de qué trata el artículo 7° de la ley 84 de 1989, se deberá estipular mediante la imprenta de la boletería la prohibición de la asistencia y participación de menores de 18 años, el cual quedará de la siguiente manera: “PROHÍBASE EL INGRESO DE MENORES DE 18 AÑOS”, entendiéndose que toda publicidad, identificación o promoción sobre dicho evento debe hacer referencia expresa a la prohibición establecida en ésta ordenanza, lo cual será obligación de los Organizadores y promotores de dichos eventos indicar bajo un anuncio claro y destacado la prohibición de la participación de menores de edad.

PARAGRAFO PRIMERO: Se prohíbe el uso de logotipos, símbolos, emblemas de la Gobernación del Departamento Norte de Santander y sus entidades descentralizadas, en la promoción, difusión e instalaciones donde se realicen eventos de: Rejoneo, Coleo, Corrida de Toros, Novilladas, Corralejas, Becerradas, tientas, riñas de gallos mencionados en la Ley 84 de 1989.



ORDENANZA N° 003

(000018)

POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD EN EVENTOS DE MALTRATO ANIMAL Y SE REGULA LA PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER EN ÉSTAS ACTIVIDADES" (P-03).

PARAGRAFO SEGUNDO: La Alcaldía del municipio donde se realice el evento y la policía de la municipalidad, harán cumplir la Presente Ordenanza.

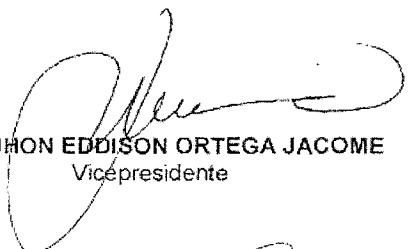
Artículo QUINTO.- El Gobierno Departamental realizará programas educativos encaminados a la promoción de esta ordenanza e informara a la Asamblea Departamental, semestralmente las acciones realizadas para el cumplimiento de la misma.

Artículo SEXTO- La presente ordenanza rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

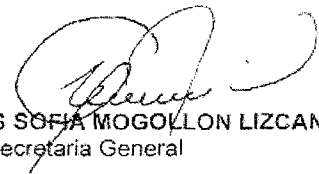
Dada en san José de Cúcuta a los veintinueve (29) días del mes julio de dos mil dieciséis (2016)

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


OSCAR HERNANDO ROSS PEREZ
Presidente


JHON EDISON ORTEGA JACOME
Vicepresidente


CARLOS OMAR ANGARITA NAVARRO
Segundo Vicepresidente


GLADYS SOFIA MOGOLLON LIZCANO
Secretaria General



DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER
ASAMBLEA DEPARTAMENTAL
NIT. 890.503.839-4

**LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA HONORABLE ASAMBLEA
DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER**

CERTIFICA:

QUE: La ordenanza **POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD EN EVENTOS DE MALTRATO ANIMAL Y SE REGULA LA PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER EN ÉSTAS ACTIVIDADES"** (P-03). Fue aprobada por la Honorable Asamblea Departamental en sus tres (3) debates reglamentarios.

Se expide en San José de Cúcuta, a los veintinueve (29) días del mes de julio de 2016.

GLADYS SOFIA MOGOLLON LIZCANO

San José de Cúcuta,

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER, en uso de sus facultades Constitucionales y Legales y en especial las conferidas en el artículo 305, numeral 9 de la Constitución Política y el Decreto No. 1222 de 1986, imparte **SANCIÓN** a la totalidad del articulado de la presente Ordenanza **"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA PARTICIPACIÓN DE MENORES DE EDAD EN EVENTOS DE MALTRATO ANIMAL Y SE REGULA LA PARTICIPACIÓN DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER EN ÉSTAS ACTIVIDADES"** (P-03).

PUBLIQUESE Y CUMPLASE



WILLIAM VILLAMIZAR LAGUADO
Gobernador