Bogotá D.C. 23 agosto de 2022

Honorable Presidente

**David Ricardo Racero Mayorca**

**Presidente de la Cámara de Representantes**

**Bogotá D.C.**

Asunto: Proyecto de Ley Orgánica N°\_\_\_\_\_ de 2022 “*Por medio de la cual se designa a las autoridades territoriales para que definan sobre la realización de las prácticas taurinas en su territorio y se dictan otras disposiciones.*”

Respetado presidente,

En mi condición de Representante a la Cámara del Congreso de la República de Colombia, radico el presente Proyecto de Ley Orgánica. Este proyecto permite a las autoridades territoriales definir, dentro del ámbito de su jurisdicción, si los espectáculos taurinos tienen un arraigo cultural dentro de su territorio.

De tal manera, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley orgánica “*Por medio de la cual se designa a las autoridades territoriales para que definan sobre la realización de las prácticas taurinas en su jurisdicción y se dictan otras disposiciones.*”, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias establecidas en la Constitución y la Ley.

Adjunto original y tres (3) copias, así como una copia en medio magnético (CD)

Cordialmente,

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**

**Representante a la Cámara**

**Departamento de Nariño**

**Proyecto de Ley Orgánica N°\_\_\_\_\_\_\_**

**Cámara de Representantes**

**“*Por medio de la cual se designa a las autoridades territoriales para que definan sobre la realización de las prácticas taurinas en su territorio y se dictan otras disposiciones*”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°**. Modifíquese el artículo 1° de la ley 916 de 2004, el cual quedará así:

“*Artículo 1°. El presente reglamento tiene por objeto la regulación de la preparación, organización y desarrollo de los espectáculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos, en los municipios donde estas actividades sean expresiones de arraigo cultural, en garantía de los derechos e intereses del público y de cuantos intervienen en aquellos.*”

**Artículo 2°**. Modifíquese el artículo 2 de la ley 916 de 2004, el cual quedará

así:

“*Artículo 2°. Lo previsto en el presente reglamento será de aplicación general en todo el territorio nacional.* *Los entes territoriales, por intermedio de los Concejos municipales o distritales, o a través de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y en la ley, decidirán si* *los espectáculos taurinos serán considerados como una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de su territorio.*

*Parágrafo. La adopción de la decisión referida en el presente artículo deberá incluir a todos los actores que intervienen dentro de la realización del espectáculo taurino conforme las reglas de participación previstas para tal efecto.*”

**Artículo 3°**. Si producto de la decisión de que trata el artículo anterior una entidad territorial niega que los espectáculos taurinos sean considerados como una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de su territorio, deberá adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a las personas que se dediquen a las actividades económicas relacionadas con las prácticas taurinas la continuidad del derecho al trabajo y el acceso a actividades culturales y deportivas.

**Artículo 4°**. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**

**Representante a la Cámara**

**Departamento de Nariño**

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como propósito designar a las autoridades territoriales para que, a partir de los principios de autonomía territorial y participación democrática, definan dentro de su jurisdicción y, a través de los mecanismos de participación democrática previstos en la Ley, la viabilidad de realizar las corridas de toros como una expresión local de la cultura. Ello con la finalidad de garantizar el mandato previsto en el artículo 2° de la Constitución que corresponde a *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*.

1. **JUSTIFICACIÓN**

El Congreso de la República ha entendido que la tauromaquia es una expresión cultural y, por tanto, un asunto de interés nacional. A partir de ello, la Corte Constitucional estableció que las reglamentaciones deben ser expedidas por parte del Congreso de la República. Esta preferencia tiene diferentes sustentos, tales como: ***(i)*** el Congreso es el órgano de representación del pueblo colombiano; y, por tanto, ***(ii)*** es a quien le corresponde decidir qué actividad se entiende como expresión cultural dentro del contexto patrimonial material e inmaterial colombiano. Finalmente, ***(iii)*** es un asunto donde se debate derechos fundamentales y principios constitucionales y, por tanto, la decisión que se deba adoptar debe cumplir con todo el análisis propio que exige una ley de la República.

Sin embargo, es necesario que, el Congreso de la República, en su función de configuración política de la Constitución, reconozca que la actividad taurina ya no es una expresión del patrimonio cultural de la Nación, lo cual, conlleva la posibilidad de que se decida si territorialmente esta actividad tiene un arraigo cultural dentro de los municipios y distritos de todo el territorio nacional y, a partir de allí, prevalezca los principios constitucionales de autonomía territorial, la participación democrática y la posibilidad de que los habitantes del territorio participen en las decisiones que les afecten en comunidad de manera inmediata.

1. **Competencias del legislador respecto la reglamentación de los espectáculos taurinos**

En el año 2005, la Ley 916 expuso que “*Los espectáculos taurinos son considerados como una expresión artística del ser humano*”. Esta expresión fue avalada por la Corte Constitucional en la sentencia C-1192 de 2005, debido a que el Congreso de la República es competente para configurar qué actividades se entienden como expresiones culturales. Además, consideró necesario que sea el Congreso de la República quien reglamente la materia, debido a que la regulación que desarrolle los espectáculos taurinos conlleva una afectación (desarrollo o limitación) a derechos fundamentales, tales como la libre expresión artística,[[1]](#footnote-1) el fomento de la cultura, la libertad de conciencia[[2]](#footnote-2) o el libre desarrollo de la personalidad.[[3]](#footnote-3)

En todo caso, a pesar de no ser una actividad que se realice en todo el territorio nacional, ello no significa que no deba ser protegida. Por ello, la Corte Constitucional, en la sentencia C-666 de 2010, dispuso en su momento que, si bien las prácticas taurinas eran una expresión cultural -debido a que así lo decidió el Congreso de la República- ***(i)*** las manifestaciones culturales donde se permite excepcionalmente el maltrato animal deben ser reguladas de manera que garantice en la mayor medida posible el deber de protección animal;[[4]](#footnote-4) ***(ii)*** que *no podría entenderse que las actividades exceptuadas puedan realizarse en cualquier parte del territorio nacional, sino sólo en aquellas en las que implique una manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población*;[[5]](#footnote-5) ***(iii)*** que la realización de dichas actividades debe estar limitadas a las precisas ocasiones en que usualmente se han realizado, “*no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización*”;[[6]](#footnote-6) ***(iv)*** que sólo se entienden manifestaciones culturales aquellas que se encuentran enunciadas en la norma;[[7]](#footnote-7) y, ***(v)*** las autoridades municipales no podrán destinar dinero público para la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.[[8]](#footnote-8)

En ese sentido, la Corte Constitucional impuso los siguientes límites a la realización de los espectáculos taurinos: (i) los espectáculos taurinos, definidos en la Ley 916 de 2004, proceden en los municipios donde los espectáculos de toros “*sean una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida*”[[9]](#footnote-9) -***limitación geográfica y social***-, en temporadas donde se realizan de manera usual en los territorios[[10]](#footnote-10) -***limitación temporal***- y sin que puedan destinarse recursos públicos para la “*construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades*”[[11]](#footnote-11) -***limitación económica***-. Estas limitaciones, a su vez, se entienden como restricciones a derechos tales como el acceso a la cultura, a la libertad de expresión artística, al trabajo o al libre desarrollo de la personalidad, las cuales están constitucionalmente justificadas de acuerdo con la sentencia C-666 de 2010.[[12]](#footnote-12)

Posteriormente, la jurisprudencia constitucional (**Sentencias C-889 de 2012 y SU-056 de 2018[[13]](#footnote-13)**) reiteró que le corresponde al Congreso de la República la adopción de regulaciones de carácter nacional sobre los espectáculos taurinos -conforme los límites previstos en la sentencia C-666 de 2010-,[[14]](#footnote-14) así como la regla sobre la competencia exclusiva del Legislador para ***(i)*** permitir, modificar o eliminar la práctica de los espectáculos taurinos como expresión cultural[[15]](#footnote-15) -expresión del poder de policía-.;[[16]](#footnote-16) (ii) calificar legalmente los espectáculos taurinos como expresión cultural;[[17]](#footnote-17) (iii) la potestad de disponer los bienes territoriales para la realización de estos espectáculos -de acuerdo con los límites previstos en la sentencia C-666 de 2010-.[[18]](#footnote-18) A partir de allí, se consideró que las autoridades administrativas (nacionales y territoriales) ***(iv)*** operaban como función de policía; y, en consecuencia, ***(v)*** no podían imponer requisitos o limitaciones no previstas en la Ley[[19]](#footnote-19) y, por tanto, ***(vi)*** sus competencias se circunscriben a la autorización o no de la realización de estos espectáculos previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.[[20]](#footnote-20)

Las posiciones realizadas por la Corte Constitucional respecto a las autoridades territoriales no implican la negación de que, al interior de los municipios o distritos no exista la posibilidad de que se discuta democráticamente si las actividades taurinas se constituyen en una actividad arraigada culturalmente dentro de su territorio. Por el contrario, como se observa a lo largo de sus posiciones judiciales, la Corte Constitucional ha insistido en que estas prácticas deben realizarse dentro de los municipios o distritos donde existe una correlación entre dicha actividad y su comprensión cultural.

1. **La posibilidad constitucional de que las autoridades territoriales definan si los espectáculos taurinos son una manifestación ininterrumpida dentro del ámbito de su territorio**

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no le está permitido a las autoridades territoriales definir sobre la permisión o prohibición de las actividades taurinas dentro de su jurisdicción o imponer requisitos o condiciones más intensos que las previstas en la Ley, pues, por una parte, ello le corresponde al Congreso de la República[[21]](#footnote-21) y, por la otra, el marco de sus funciones respecto a la realización de estas actividades se basa en el principio de legalidad y la función de policía.[[22]](#footnote-22) En ese sentido, la posibilidad de que las autoridades territoriales puedan determinar si permiten o no el desarrollo de los espectáculos taurinos dentro del ejercicio de su jurisdicción, debe entenderse como la expresión de las facultades correspondientes al ejercicio de la función de policía a nivel territorial, es decir, sobre la posibilidad de realizar este tipo de actividades en el marco del cumplimiento de las condiciones previstas en la Ley.[[23]](#footnote-23) Sin embargo, en la sentencia C-666 de 2010, se impuso una serie de limitaciones geográficas, sociales, temporales y económicas para la realización de los espectáculos taurinos. Una de ellas es que estas actividades se realicen en aquellos municipios o distritos en los que las mismas sean una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida y que por tanto su realización responda a cierta periodicidad.[[24]](#footnote-24)

Como se observó, respecto al desarrollo de las actividades taurinas, la Corte Constitucional consideró que las autoridades territoriales únicamente tienen la posibilidad de realizar actos de función de policía. Sin embargo, no ha prohibido a dichas autoridades decidir sobre si este tipo de actividades taurinas son una manifestación cultural, periódica e ininterrumpida dentro de su jurisdicción.

La posibilidad de que las autoridades territoriales definan este asunto es constitucionalmente válida por las tres siguientes razones: ***(i)*** la decisión no implica que se agreguen o modifiquen las condiciones previstas por la ley para realizar actividades taurinas; ***(ii)*** se trata de una competencia propia de las entidades territoriales para el ejercicio de la función de policía; y, ***(iii)*** la decisión se encuentra respaldada por la jurisprudencia constitucional y, de conformidad con el principio de autonomía territorial, estos asuntos pueden ser decididos por las autoridades territoriales.

En efecto, la posibilidad de que las autoridades territoriales decidan si las actividades taurinas tienen una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de sus territorios es una consecuencia que se deriva de la constitucionalidad condicionada de la sentencia C-666 de 2010 al artículo 7 ° de la Ley 84 de 1989. En ese sentido, es una competencia que se encuentra dentro de la ley y su interpretación conforme Constitución y, por tal motivo, se trata de un desarrollo de un mandato propio de la ley y la jurisprudencia constitucional.

Por otra parte, como se ha advertido, la Corte Constitucional ha entendido que las autoridades territoriales únicamente tienen la posibilidad de verificar ***(i)*** las condiciones legales necesarias para realizar el espectáculo taurino; ***(ii)*** los requisitos que sobre aseguramiento del orden público prevea la ley para la celebración de los espectáculos taurinos; y, ***(iii)*** el cumplimiento de las condiciones constitucionales de arraigo social, localización, oportunidad y excepcionalidad que fueron ordenadas por la sentencia C-666 de 2010. En ese sentido, la posibilidad de que las autoridades territoriales definan si las actividades taurinas son una manifestación cultural, periódica e ininterrumpida dentro de su jurisdicción se encuentra dentro del margen administrativo que la Corte Constitucional ha delineado dentro de la función de policía en materia de la realización de espectáculos taurinos.

Finalmente, la posibilidad de que las autoridades territoriales definan si estas actividades expresiones de su cultura en el ámbito de su jurisdicción es una concreción del principio de autonomía territorial. En efecto, el artículo 287 de la Constitución establece el núcleo irreductible del principio de autonomía territorial. En dicho artículo se establecen los derechos de las entidades territoriales en virtud del principio de autonomía territorial, los cuales son: ***(i)*** gobernarse por autoridades propias;[[25]](#footnote-25) ***(ii)*** ejercer las competencias que les correspondan;[[26]](#footnote-26) ***(iii)*** administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;[[27]](#footnote-27) y, ***(iv)*** participar en las rentas nacionales.[[28]](#footnote-28) A partir de la lectura de estos derechos, la Corte ha considerado que “*implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado Colombiano*”[[29]](#footnote-29). Asimismo, estos núcleos irreductibles deben interpretarse a la luz de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.[[30]](#footnote-30)

En todo caso, a pesar de lo anterior, es posible afirmar que los diferentes escenarios constitucionales de la autonomía territorial se han expresado en cuatro (4) dimensiones, a saber: ***(i)*** autonomía política,[[31]](#footnote-31) según la cual:

“[…] *confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas)*”; ***(ii)*** autonomía administrativa[[32]](#footnote-32) “*en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentran bajo su jurisdicción*”; ***(iii)*** autonomía fiscal “*en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales [*la competencia*] para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos*”;[[33]](#footnote-33) y, ***(iv)*** autonomía normativa, a través de la cual “*se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad de auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional*”.[[34]](#footnote-34)

En ese sentido, el Congreso de la República debe considerar a los territorios como escenarios constitucionalmente idóneos para debatir si estas actividades corresponden a una expresión de la cultura territorial, pues, finalmente es allí donde pueden verificarse si realmente estas prácticas constituyen una expresión de la cultura territorial y, por tanto, hacen parte de su constitución como comunidad. Esta consideración no solo está acorde con la jurisprudencia constitucional, sino que, a su vez, potencia la participación de las comunidades sobre el entendimiento de la cultura, la forma como definen colectivamente su territorio como forma de vida y los principios constitucionales de autonomía territorial y la democracia.

1. **Quienes realizan las prácticas taurinas no son minorías consideradas como sujetos de especial protección constitucional y, a su vez, estas prácticas no son expresión de la cultura nacional**

Las personas que practican las actividades taurinas no son una población que representan una cultura minoritaria y dichas actividades tampoco consisten en una práctica cultural nacional. En ese sentido, las regulaciones sobre la definición de las prácticas taurinas como expresión cultural no implican un ejercicio de discriminación y, a su vez, que estas prácticas, en un momento específico de la historia fueron consideradas como expresiones culturales, empero, ahora, debido a la proliferación de decisiones sobre la protección animal, los diferentes aportes de las ciencias humanas sobre la posibilidad de que los animales son seres sintientes y el crecimiento de colectivos defensores de los derechos de los animales.

La expresión “*minoría*” tiene una relación estrecha con la discriminación histórica que han padecido ciertas comunidades al no pertenecer a la “*cultura mayoritaria occidental*”. Esta discriminación, a su vez, conlleva la eliminación del concepto de dignidad de las personas discriminadas y, de manera general, la negación de la diversidad étnica y cultural de la Nación. En ese sentido, con la Constitución de 1991, estos grupos y comunidades que tradicionalmente han sido discriminados son sujetos de especial protección constitucional, lo cual implica que el Estado adopte las medidas necesarias -y de toda índole- para remediar las situaciones de injusticia provocadas debido a su raza, sexo, etnia u otro criterio de diferenciación discriminatoria.

Por el contrario, las personas que practican este tipo de actividades no pueden ser equiparables a los grupos o comunidades de personas que históricamente han sido discriminadas de los distintos ámbitos de la sociedad (económico, político, ambiental, etc.). En efecto, las personas que realizan actividades taurinas no han sido discriminadas por el hecho de realizar estos actos. Asimismo, no pertenecen a comunidades que históricamente han sido discriminadas y colonizadas a través de actos de violencia, e incluso, son actividades que no han sido excluidas del debate nacional. En consecuencia, la defensa de estas actividades no se basa en argumentos históricos de discriminación por raza, clase o género; sino, por el contrario, sobre la concepción de los espectáculos taurinos como expresión artística y cultural de la humanidad y la visión utilitarista del animal. Por tal motivo, los posibles argumentos que censuran este tipo de prácticas están alejadas de parámetros discriminatorios, pues las discusiones se han centrado estrictamente sobre la definición de estas prácticas como expresiones artísticas o culturales, los derechos de los animales y, finalmente, las formas sobre cómo la comunidad puede decidir sobre si las mismas son expresiones de arraigo cultural. Así, la eventual protección que tienen las prácticas taurinas no se deriva de actividades que lleven a cabo personas con prácticas culturalmente diferenciadas respecto de la cultura mayoritaria u occidental, sino, por el contrario, a partir de esta actividad como una manifestación cultural.

Una vez entendido que la protección de las actividades taurinas se deriva de su manifestación cultural y no como un grupo minoritario de personas que históricamente han sido discriminadas, es necesario precisar que esta actividad no constituye una expresión de cultura nacional; sino, por el contrario, como una práctica que se realiza culturalmente dentro de determinados territorios de la Nación.

La Corte Constitucional ha entendido que el concepto de cultura es evolutivo.[[35]](#footnote-35) Por ello, a pesar de que es constitucional que el Congreso de la República determine que los espectáculos taurinos sean expresiones artísticas del ser humano, esta definición puede cambiar e, incluso, negar la posibilidad de que los espectáculos taurinos sean manifestaciones culturales de carácter universal o, por lo menos, nacional. En ese sentido, el Legislador tiene la potestad de definir si estas actividades pueden entenderse dentro del espectro de expresiones culturales que conforman la Nación o si, por el contrario, se trata de prácticas que, a pesar de tener un arraigo en el territorio, no se trate de una identificación cultural.

Los espectáculos taurinos como expresión cultural son actividades originadas en la influencia europea a lo largo del territorio y la historia nacional y, a su vez, este tipo de prácticas no se realizan en la totalidad de los municipios de la Nación, sino simplemente en lugares determinados. La adopción de estas prácticas taurinas tiene una relación muy estrecha con ejercicios de colonización cultural realizadas desde Europa hacia América. Las prácticas colonizadoras no solo repercutieron en la imposición de modelos de jerarquización de razas, género y clases, sino también en la imposición de modelos de cultura. En ese sentido, es necesario comprender que los ejercicios de colonización tienen la finalidad de borrar memorias históricas, procesos de reconocimiento e identidad y, por tanto, entender que las expresiones de violencia no se limitan al exterminio físico de las comunidades colonizadas; sino, al exterminio cultural de las mismas.[[36]](#footnote-36) Por tal motivo, entender que las prácticas taurinas tienen una relación con la cultura nacional conlleva negar procesos históricos de violencia cultural, política, étnica y racial producto de actos de colonización; y, a su vez, adoptar y convalidar efectos de la colonización como expresiones propias de identidad nacional.

En segundo lugar, en todo caso, en el momento histórico en que se realizó el reconocimiento de las prácticas taurinas como expresiones de cultura por parte del Congreso de la República no se tenían en cuenta valores propios tales como la defensa de los derechos de los animales y la posibilidad de que los mismos sean sujetos morales. Esta perspectiva ha sido estudiada no solo en el ámbito de las ciencias sociales, sino también en la lectura de cláusulas constitucionales que, a pesar de ser concomitantes a la posibilidad de que las prácticas taurinas sean consideradas como expresión cultural, permiten una nueva lectura a partir de las nuevas investigaciones sociales, los nuevos valores culturales y las nuevas formas de apreciación que existe sobre estas actividades por parte de los diferentes estamentos de la sociedad. Por tanto, es necesario advertir el considerable incremento de agremiaciones, sociedades y asociaciones defensoras de los derechos de los animales en el territorio nacional que consideran que las prácticas o espectáculos taurinos constituyen una expresión de maltrato animal y no una representación de una forma de cultura. En ese sentido, se reitera que, por una parte, las personas que participan en estas actividades no son una minoría constitucionalmente protegida y, a su vez, tampoco son una expresión de la cultura de la nación.

En todo caso, la Corte Constitucional entendió que las autoridades territoriales tienen la posibilidad de que, a pesar de no definir si estas actividades son expresiones culturales en su territorios -debido a que le corresponde al Legislador-, sí tienen la posibilidad de definir si estas prácticas tienen una son *una tradición regular, periódica e ininterrumpida dentro de su territorio*. Por ello, el presente proyecto de ley, por una parte, entiende que las actividades taurinas no son expresiones culturales de carácter nacional, sino, territorial y, por tal motivo, permite que sean las entidades territoriales más próximas a la comunidad (municipios y distritos) quienes definan si este tipo de actividades deben realizarse en el territorio por ser una práctica arraigada a sus costumbres o si, por el contrario, simplemente son actividades que no constituyen su prácticas tradicionales comunitarias.

1. **Sobre el tipo de ley requerido para realizar estas modificaciones**

El artículo 151 de la Constitución Política establece que, por medio de las leyes orgánicas, el Congreso de la República reglamentará las materias relativas, entre otras, a “*la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales*”. En la sentencia C-600A de 1995, la Corte Constitucional expuso las materias que se relacionan con la legislación orgánica territorial.[[37]](#footnote-37) Así, en primer lugar, expuso que este tipo de ley tiene una relación directa con la estructura y organización territorial.[[38]](#footnote-38) A partir de allí, consideró que estas leyes reglamentan, entre otras materias, las condiciones y requisitos de existencia y la asignación de competencias normativas y no normativas de las entidades territoriales.[[39]](#footnote-39)

Lo anterior fue precisado en las sentencias C-795 de 2000 y C-494 de 2015, donde la Corte Constitucional expuso que todo lo relacionado con la organización territorial debe ser reglamentado mediante Ley orgánica, salvo que haya establecido en forma directa por el poder constituyente:

“*…los aspectos medulares de la****organización territorial****, en todo aquello no directamente definido por el Constituyente, sólo pueden ser regulados a través de la ley orgánica territorial.****Precisamente, se ha querido que esta materia se reserve a una categoría de ley orgánica,****entre otras razones,****por la necesidad de que las decisiones básicas se apoyen en el mayor consenso posible****y, además, se adopten mediante un instrumento normativo que desde un principio - no de manera casual o como resultado fortuito de las deliberaciones parlamentarias -, se ocupe del tema territorial...”*

*Por todo aquello, se deduce que “Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el****régimen básico de ordenamiento territorial****.****Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria****, puesto que la propia Constitución dispuso que “[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C.P. art. 288).”*

Asimismo, expuso que la Constitución establece expresamente qué materias deben ser reguladas mediante ley orgánica, según la Constitución son las siguientes:[[40]](#footnote-40)

*“ la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP, art 151); la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288); las reglas y requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297); conversión de una región en entidad territorial y los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307); el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas, la conversión de éstas en distritos y la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319); las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas  (CP art. 329)*

De manera concreta, la posibilidad de que el Congreso de la República designe a las autoridades territorial sobre la posibilidad de decidir si las actividades taurinas son manifestaciones ininterrumpidas de la cultura local conlleva la asignación de competencias normativas a las autoridades territoriales, razón por la cual, se considera necesario tramitar el presente proyecto de ley bajo las reglas previstas en los artículos 204 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

1. **Sobre la competencia para presentar el presente proyecto de ley**

La Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes del Congreso de la República tiene la competencia constitucional y legal para tramitar proyectos de ley orgánica sobre organización territorial. A nivel constitucional, el art. 151 de la Constitución Política faculta al Congreso para expedir este tipo de leyes, particularmente aquellas que establezcan la “*asignación de competencias normativas a las entidades territoriales*”[[41]](#footnote-41). A nivel legal, el reglamento del Congreso establece que ambas cámaras tramitarán como proyectos de ley orgánica aquellas propuestas “[…] relativas a la asignación de competencias a las entidades territoriales y entre éstas y la Nación”[[42]](#footnote-42). Finalmente, el art. 2° de la Ley 3° de 1992, relativa a las normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia, establece específicamente que las comisiones primeras permanentes, tanto en Cámara como en Senado, conocerán de los asuntos de organización territorial[[43]](#footnote-43).

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**

**Representante a la Cámara**

**Departamento de Nariño**

1. Corte Constitucional. Sentencia C-1192 de 2005. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional. Sentencias C-1192 de 2005 y C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional. Sentencia C-1192 de 2005. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-666 de 2010 expuso que “*El legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos, ya que, como la defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisión contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad.*” [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-12)
13. Corte Constitucional. Sentencia SU-056 de 2018. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela contra la providencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual consideró que es constitucionalmente permitido que el alcalde Mayor de Bogotá, mediante consulta popular, preguntara si “*¿Está usted de acuerdo, Si o No, con que se realicen corridas de toros y novilladas en Bogotá, Distrito Capital?*”. En sede de Revisión, la Corte Constitucional consideró que se desconoció el derecho fundamental al debido proceso, debido a que, por una parte, las entidades territoriales no tienen la competencia para adoptar decisiones encaminadas a permitir o prohibir espectáculos taurinos, debido a que su competencia está estrictamente ceñida a las labores de poder de policía establecidas en la Ley; y, por la otra parte, expuso que, al no tener esta competencia las autoridades territoriales, no tienen la competencia, a su vez, para preguntarle al pueblo, por medio de la consulta popular, sobre la posibilidad de prohibir este tipo de actividades, debido a que, de acuerdo con la naturaleza del mecanismo, cualquier decisión conlleva obligatoriamente a que la administración adopte las medidas necesarias para materializar el mandato popular, lo cual, en ese asunto, no tiene la competencia para adoptar decisión administrativa o normativa alguna. En consecuencia, confirmó las decisiones de instancia que amparaban el derecho fundamental al debido proceso y, por tal motivo, dejó sin efectos la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. [↑](#footnote-ref-13)
14. En torno al **carácter nacional de la regulación taurina**, el artículo 2° de la Ley 916 de 2005 establece que “*Lo previsto en el presente reglamento será de aplicación general en todo el territorio nacional*”. Para la Corte, este enunciado es ajustado a la Constitución, puesto que responde a que “*en la mayor parte del país se practica el toreo, a través de plazas permanente o temporales, por lo cual se pretendía unificar en una gran estructura jurídica la reglamentación principal del espectáculo taurino, independientemente de que a través de actos de las autoridades locales se lleguen a reglamentar aspectos puntuales de las fiestas taurinas en cada una de nuestras regiones, obviamente dentro de los marcos establecidos por la ley.* “Sin embargo, la constitucionalidad de la norma declarada en la sentencia C-1192 de 2005 debe leerse en conjunto con los condicionamientos realizados por la sentencia C-666 de 2010. En efecto, como se enunció anteriormente, dicha providencia expuso que estas actividades deben realizarse en territorios donde sean una manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población. En ese sentido, a pesar de que el Reglamento Nacional Taurino tiene vocación nacional de aplicación, se debe entender que dicha regulación debe ser aplicado de manera uniforme en aquellos territorios donde la actividad taurina sea una tradición regular, periódica e ininterrumpida. [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. Al respecto, la Corte Constitucional consideró: “*5.3.4.2. El Legislador ejerce respecto de la actividad taurina el poder de policía, poder que “tiene la naturaliza 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”. Este poder de policía solo resultará compatible con la Constitución cuando esté dirigido a satisfacer un fin constitucionalmente imperioso y, a su vez, sea imprescindible para cumplir con ese objetivo. En ejercicio del mismo, es posible imponer restricciones a los derechos constitucionales, basadas en razones encaminadas a la protección del orden público y el interés general, razones que hacen que su implementación esté radicada exclusivamente en cabeza del Congreso de la República.*

    *5.3.4.3. Por otro lado, la autoridad administrativa local sólo está autorizada para ejercer la función de policía. El ejercicio de la función de policía se encamina a la concreción de los mandatos legales, adoptados con observancia del poder de policía, mediante actos administrativos; sin que las autoridades administrativas nacionales o territoriales puedan imponer restricciones más intensas que las previstas en las leyes, en virtud de la reserva material de ley frente a las limitaciones a los derechos constitucionales, en este sentido, la función de policía se ejerce atendiendo al principio de estricta legalidad.*” [↑](#footnote-ref-16)
17. Respecto a la ***calificación legal del espectáculo taurino como expresión artística***, la sentencia C-1192 de 2005 expuso que no corresponde al nivel territorial la calificación o descalificación de los espectáculos taurinos como una expresión cultural propia del ser humano; sino, por el contrario, esta denominación le corresponde al Congreso de la República. En ese sentido, es inconstitucional todas aquellas expresiones normativas territoriales que modifiquen el alcance del concepto o definición de una expresión cultural realizada por el Congreso de la República. [↑](#footnote-ref-17)
18. Frente a la destinación legal de los escenarios taurinos, la sentencia C-889 de 2012 expuso que es posible la existencia de una tensión constitucional entre la potestad del Legislador frente al principio de autonomía territorial para definir el uso y la destinación de muebles definidos como plazas de toros. Por ello, a partir de la interpretación del principio de protección del patrimonio cultural, la Corte Constitucional consideró que es posible que el Congreso de la República determine el uso o la destinación de bienes de las entidades territoriales para actividades culturales y, concretamente, para los espectáculos taurinos. Sin embargo, en concreto, previó tres condiciones para ello. La primera consiste en que se debe tratar de un inmueble que participa de un criterio social arraigado; la segunda radica en que las disposiciones del legislador deben operar de manera articulada con las competencias de las autoridades territoriales; y, finalmente, la tercera conlleva que el uso o destinación de estos inmuebles en la ley deben estar intrínsecamente vinculadas con el mantenimiento de la práctica cultural reconocida. [↑](#footnote-ref-18)
19. Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. Al respecto, la Corte Constitucional Consideró que las entidades territoriales no tienen la posibilidad de imponer consideraciones particulares para la prohibición, salvo aquellas previstas por el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, aseguró que la función de policía, traducida en la autorización de los espectáculos públicos, le corresponde a las autoridades administrativas; mientras que el poder de policía, entendida como aquella que prevé límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, le corresponde al Congreso de la República. En consecuencia, dispuso que (i) le corresponde al Legislador fijar las condiciones para el ejercicio de la actividad taurina; (ii) las autoridades territoriales están circunscritas al poder de policía, “sin que puedan imponer motu proprio sus particulares consideraciones de conveniencia, distintas a las respaldadas por el ordenamiento”; (iii) las autoridades territoriales están vinculadas al reconocimiento de la actividad taurina como expresión cultural; y, (iv) debido a la eficacia del principio democrático, la prohibición de la tauromaquia debe ser discutido en el marco de los debates propios de las normas legales. [↑](#footnote-ref-19)
20. Sobre la competencia para autorizar y permitir el desarrollo de los espectáculos taurinos en las jurisdicciones territoriales, la Corte Constitucional, en la sentencia C-889 de 2012, consideró que las competencias territoriales expuestas por la sentencia C-666 de 2010 no pueden comprenderse como facultades omnímodas a las autoridades administrativas municipales para que decidan por si y ante sí la prohibición de la actividad taurina. Ello por dos razones. La primera radica en el ejercicio constitucional de la función de policía; mientras que la segunda se basa en la existencia de una previsión legal, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional, que reconoce, bajo el cumplimiento de determinadas condiciones, la posibilidad de realizar espectáculos taurinos en determinadas zonas del país. [↑](#footnote-ref-20)
21. Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. [↑](#footnote-ref-21)
22. Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. Sobre este asunto, la Corte Constitucional consideró: “*En tal sentido, si la autoridad municipal o distrital ejerce el control de los espectáculos taurinos en su condición de agente de la función de policía, no resulta válido desde la perspectiva constitucional que prohíba esa actividad, cuando no tiene respaldo normativo, de índole legal -en tanto el poder de policía corresponde al Congreso- para imponer esa condición.*

    *En consecuencia, la afirmación realizada por la Corte en la sentencia C-666/10 debe interpretarse en el marco de las limitaciones propias del ejercicio de la función de policía, que está precedida de la existencia de un mandato legal previo para que los entes locales puedan imponer restricciones al ejercicio de actividades ciudadanas, entre ellas la celebración de espectáculos taurinos. Por lo tanto, las entidades podrían válidamente prever una prohibición general de la actividad taurina, solo cuando esa opción administrativa esté respaldada por el ordenamiento legal.*” [↑](#footnote-ref-22)
23. Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. En efecto, la Corte expuso que “*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 condicionadas en la Ley 916/04, (…); (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.*” [↑](#footnote-ref-23)
24. Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010. [↑](#footnote-ref-24)
25. Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 1. [↑](#footnote-ref-25)
26. Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 2. [↑](#footnote-ref-26)
27. Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 3. [↑](#footnote-ref-27)
28. Constitución Política de Colombia. Artículo 287, numeral 4. [↑](#footnote-ref-28)
29. Corte Constitucional. Sentencia C-554 de 2007 y C-077 de 2017. Al respecto, la Corte Constitucional ha entendido que estas potestades tienen dos justificaciones. La primera conlleva el reconocimiento del municipio como “*ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad*”. Por su parte, la segunda consiste en la identificación de las autoridades territoriales como aquellas que materializan la soberanía y la democracia participativa en el ámbito local, para responder a las necesidades de cada comunidad. [↑](#footnote-ref-29)
30. Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010, C-889 de 2012 y C-077 de 2017. [↑](#footnote-ref-30)
31. Corte Constitucional. Auto A383 de 2010. [↑](#footnote-ref-31)
32. Corte Constitucional. Auto A383 de 2010. [↑](#footnote-ref-32)
33. Corte Constitucional. Auto A383 de 2010. [↑](#footnote-ref-33)
34. Corte Constitucional. Auto A383 de 2010. [↑](#footnote-ref-34)
35. Corte Constitucional. Sentencia C-1192 de 2005. [↑](#footnote-ref-35)
36. Un estudio interesante sobre las diversas formas de colonización y sus formas de resistencia se puede ver en: FANON, Frantz. Los condenados de la tierra. Fondo de Cultura Económica. Trad. Julieta Campos. Buenos Aires. 2015. [↑](#footnote-ref-36)
37. Corte Constitucional. Sentencia C-600 A de 1995. [↑](#footnote-ref-37)
38. Corte Constitucional. Sentencia C-600 A de 1995. [↑](#footnote-ref-38)
39. Corte Constitucional. Sentencia C-600 A de 1995. En efecto, en dicha sentencia, la Corte expuso que: “*Esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (C.P. arts. 1°, 150-4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (C.P. art. 105, 297, 307, 319 y 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar competencia normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (C.P. arts. 151 y 288).*” [↑](#footnote-ref-39)
40. Corte Constitucional. Sentencias C-494 de 2015 y C-600A de 1995 y C-077 de 2012. [↑](#footnote-ref-40)
41. Constitución Política de Colombia. Art. 151. [↑](#footnote-ref-41)
42. Ley 5ta de 1992. Art. 205, numeral. 5°. [↑](#footnote-ref-42)
43. Ley 3ra de 1992. Art. 2° - Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002-. [↑](#footnote-ref-43)