**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY ORGANICA No. 155 DE 2022 CÁMARA**

Bogotá D.C. 7 de diciembre de 2022

Honorable Presidente

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

**Presidente**

**Comisión Primera Constitucional**

**Cámara de Representantes**

**Asunto: Informe de Ponencia POSITIVA para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica N°155 de 2022 Cámara “*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.*”**

Honorables Representantes,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, nos permitidos rendir informe de Ponencia POSITIVA para primer debate al **Proyecto de Ley Orgánica N°155 de 2022 Cámara “*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.*”**, de acuerdo a los siguientes argumentos:

1. **TRAMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Ley Orgánica No. 155 de 2022 Cámara “*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*” fue radicado el 24 de agosto de 2022 por el H.R Juan Daniel Peñuela Calvache, H.S.Efraín José Cepeda Sarabia, H.R.Armando Antonio Zabaraín de Arce , H.R.Andrés Felipe Jiménez Vargas , H.R.Ruth Amelia Caycedo Rosero , H.R.Juan Carlos Wills Ospina , H.R.Alfredo Ape Cuello Baute , H.R.Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón.

Fue radicado en la Comisión Primera el 15 de noviembre de 2022 y posteriormente, el 30 de noviembre de 2022 se designó como ponente al H.R Juan Daniel Peñuela Calvache.

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).

1. **IMPACTO FISCAL**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7 establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

“**ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Por tanto, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo de Inversión de la entidad competente.

El Estado tiene la obligación de destinar los recursos necesarios para garantizar y proteger el derecho a la recreación y el deporte. Por ello, una vez promulgada la ley, el Gobierno Nacional deberá promover su ejercicio y cumplimiento, en donde el requisito del artículo 7 de la ley 819 de 2003 no se convierta en un obstáculo, para que las corporaciones públicas ejerzan la función legislativa y normativa como lo ha reconocido la Corte Constitucional:

“Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo” *[[44]](#footnote-44).*

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso*”[[45]](#footnote-45).*

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. ***Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto***”; (iii) **en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad**, puesto que **este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático**”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica*” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)[[46]](#footnote-46).*

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite, sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso **(iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público**. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de *estudiarlo y discutirlo*–*ver núm. 79.3 y 90*-.”[[47]](#footnote-47)

Lo expuesto, ha sido confirmado la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formar que limite desproporcionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contraríe o límite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”[[48]](#footnote-48)

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

“**(i.)**Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, **o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;**

(ii.)          Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.)       Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.)        En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.)           Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”[[49]](#footnote-49).

Teniendo en cuenta lo precedente, la flexibilización respecto a las exigencias del artículo 7 de la ley 819 de 2003 respecto a normas que ordenan gasto, significa que no se hace necesario adelantar un estudio de análisis de impacto fiscal, sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento, podrá realizar el respectivo análisis, el cual deberá ser estudiado en el órgano legislativo.

Por todo lo expresado, ponemos a consideración del Congreso de la Republica el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se proponen las siguientes modificaciones al articulado presentado en el proyecto de ley:

|  |  |
| --- | --- |
| **Texto radicado por el autor** | **Texto propuesto para primer debate** |
| **Proyecto de Ley Orgánica N 155 de 2022****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:** | Sin modificaciones  |
| **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 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,* ***sin menoscabar la garantía de los derechos e intereses de la comunidad y del bienestar y protección animal”.*** |
| **Artículo 2°**. Modifíquese el artículo 2 de la ley 916 de 2004, el cual quedaráasí:“*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 2°**. Modifíquese el artículo 2 de la ley 916 de 2004, el cual quedaráasí:“*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 1****. La* ***deliberación y*** *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.***Parágrafo 2. La decisión adoptadase hará efectiva para su obligatorio cumplimiento por el respectivo alcalde municipal o distrital”.**  |
| **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 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, **tendrán que adoptarse** todas las medidas necesarias para garantizar a las personas que se dediquen a las actividades económicas relacionadas **y derivadas d**e las prácticas taurinas la continuidad del derecho al trabajo y el acceso a actividades culturales y deportivas.**Parágrafo 1. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio del Interior en el marco de sus competencias y en coordinación con las entidades territoriales, garantizando la participación de los sectores que tengan intereses, tendrán un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para formular un Plan de Adaptación Laboral con el cual garantizan programas efectivos de reconversión económica para las personas que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades del del espectáculo taurino.** **Parágrafo 2. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Deporte, en el marco de sus competencias y en coordinación con las entidades territoriales, garantizando la participación de los que tengan intereses, tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para formular un plan de acción con lineamientos para la promoción de distintas prácticas culturales y deportivas en las respectivas entidades territoriales que negaron que los espectáculos taurinos sean considerados como una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida.****Parágrafo 3. La implementación del Plan de Adaptación Laboral y el Plan de Acción para la promoción de distintas prácticas culturales y deportivas de que tratan los parágrafos 1 y 2, también estarán a cargo de las entidades que participaron en su elaboración, respectivamente.**  |
| **Artículo 4°**. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | **Artículo 4°**. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. |

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley orgánica no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley orgánica no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

1. **PROPOSICION**

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta **PONENCIA POSITIVA con modificaciones** y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 155 de 2022 Cámara **“*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.*”**

Cordialmente,

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**

**Representante a la Cámara**

**Departamento de Nariño**

1. **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CAMÁRA DE REPRESENTANTES.**

**Proyecto de Ley Orgánica N 155 de 2022**

**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, sin menoscabar la garantía de los derechos e intereses de la comunidad y del bienestar y protección animal****”.***

**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 1. La deliberación y 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.*

*Parágrafo 2. La decisión adoptada se hará efectiva para su obligatorio cumplimiento por el respectivo alcalde municipal o distrital”.*

**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, tendrán que adoptarse todas las medidas necesarias para garantizar a las personas que se dediquen a las actividades económicas relacionadas y derivadas de las prácticas taurinas la continuidad del derecho al trabajo y el acceso a actividades culturales y deportivas.

**Parágrafo 1.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio del Interior en el marco de sus competencias y en coordinación con las entidades territoriales, garantizando la participación de los sectores que tengan intereses, tendrán un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para formular un Plan de Adaptación Laboral con el cual garantizan programas efectivos de reconversión económica para las personas que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades del del espectáculo taurino.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Deporte, en el marco de sus competencias y en coordinación con las entidades territoriales, garantizando la participación de los que tengan intereses, tendrán un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para formular un plan de acción con lineamientos para la promoción de distintas prácticas culturales y deportivas en las respectivas entidades territoriales que negaron que los espectáculos taurinos sean considerados como una manifestación de una tradición regular, periódica e ininterrumpida.

**Parágrafo 3.** La implementación del Plan de Adaptación Laboral y el Plan de Acción para la promoción de distintas prácticas culturales y deportivas de que tratan los parágrafos 1 y 2, también estarán a cargo de las entidades que participaron en su elaboración, respectivamente.

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

Cordialmente,

**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)
44. Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería. [↑](#footnote-ref-44)
45. Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería. [↑](#footnote-ref-45)
46. Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-46)
47. Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. [↑](#footnote-ref-47)
48. Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. [↑](#footnote-ref-48)
49. Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. [↑](#footnote-ref-49)