**OBJECIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2016 CÁMARA, 208 DE 2016 SENADO**

*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria La Vorágine.*

OFI17-00091922 / JMSC 110200

Bogotá, D. C., jueves, 27 de julio de 2017

Doctor

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 065 de 2016 Cámara, 208 de 2016 Senado,** *por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria La Vorágine.*

Respetado doctor Cepeda:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución, el Gobierno nacional devuelve el proyecto de ley de la referencia por los motivos de inconstitucionalidad que se explican a continuación.

**Violación de los artículos 142, 151 y 157, numeral 2, de la Constitución Política**

1.1 Según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución, cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. El segundo inciso del citado artículo prescribe que la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 157 *ejusdem* establece que ningún proyecto será ley sin "Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara" –se destaca–.

En concordancia con la jurisprudencia constitucional, "los citados preceptos no pueden interpretarse de manera aislada o en contradicción con las previsiones del artículo 151 C. P., a cuyo tenor "el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa"[1]. En este sentido, debe entenderse que, respecto de las comisiones

[1] Sentencia C-792 de 2000.

constitucionales permanentes, la ley a la que se refiere el artículo 142 no es otra que la ley orgánica que regula todo lo relacionado con las funciones legislativas del Congreso[2], la cual, para el caso concreto, es la Ley 3ª de 1992, por la que se expiden normas sobre las comisiones del Congreso.

Específicamente, el artículo 2° de esta normativa fija las materias y asuntos que deben tramitar cada una de las comisiones constitucionales permanentes, cuya función esencial es, como bien lo dispone el artículo 142, dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley.

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la distribución del trabajo legislativo entre las comisiones constitucionales permanentes permite dar un trámite más eficiente a las iniciativas legislativas, facilita la realización de debates más especializados y otorga una mayor garantía de publicidad de las actuaciones y deliberaciones en la aprobación de los proyectos de ley[3].

Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional ha considerado que el estudio y trámite de un proyecto de ley en comisiones incompetentes, en razón de la materia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992, acarrea un vicio de inconstitucionalidad por violación de los artículos 142, 151 y 157, numeral 2, de la Constitución Política[4].

Así lo precisó esa Corporación en la Sentencia C-975 de 2002:

"De acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por esta Corporación, el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, "acarrea un vicio de relevancia constitucional"[5], que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular. A juicio de la Corte, "si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional"[6], tal y como esta ha sido desarrollada por el ordenamiento legal antes citado, cuya categoría es la de una ley orgánica, según las voces del artículo 151 de la Carta Política" –se destaca–.

Ahora bien, la Corte ha advertido que si bien el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las distintas comisiones, lo cierto es que "la gran variedad de principios y objetivos constitucionales que deben ser desarrollados mediante ley, sumado a la dinámica y especificidad de cada materia legislativa", supone el surgimiento de conflictos en dos casos: cuando el tema de un proyecto de ley no aparece claramente asignado a una determinada comisión permanente o cuando el proyecto de ley regula asuntos cuya discusión compete a diversas comisiones[7].

Respecto del primer evento, la misma Corporación ha sostenido que en virtud de lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, el Presidente de la Cámara deberá

---

[2] Sentencia C-648 de 1997.

[3] Sentencia C-011 de 2013.

[4] Sentencia C-792 de 2000.

[5] Sentencia C-648 de 1997.

[6] Sentencia C-792 de 2000

[7] Sentencia C-975 de 2002

enviar el proyecto de ley a la comisión que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.

Para resolver el segundo caso, es decir, cuando el proyecto de ley versa sobre varias materias, la Corte ha afirmado que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992, el proyecto de ley deberá ser repartido a la Comisión de la materia predominante, la cual podrá solicitar a las demás comisiones competentes un concepto sobre el mismo, sin que este sea de forzoso seguimiento.

Así, la decisión que adopte el Presidente de la respectiva Cámara en uno u otro caso será razonable y tendrá sustento en la Constitución y en las normas orgánicas que regulan la producción legislativa, si obedece a la temática que desarrolla el proyecto de ley.

En la ya citada sentencia C-975 de 2002, la Corte concluyó:

"[E]l criterio para definir cuál es la comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material: es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos. Ello, sin perjuicio de que, en todos los demás casos, la inobservancia deliberada e inadvertida de las competencias definidas en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 conduzca necesariamente a la declaratoria de inexequibilidad del texto acusado" –se destaca–.

En suma, procederá "la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992"[8].

1.2 El presente proyecto de ley fue radicado el 4 de agosto de 2016 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes bajo el título "Por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria *La Vorágine*".

A lo largo de su trámite, este proyecto no sufrió ningún cambio sustancial, por lo que hasta su aprobación por la Plenaria del Senado de la República, el 14 de junio de 2017[9], su articulado se mantuvo conforme al texto radicado.

Esencialmente, el proyecto de ley declara al municipio de Orocué "patrimonio histórico y cultural (...), en su condición de cuna de la obra literaria *La Vorágine*", y autoriza al Gobierno nacional para que (i) apropie las partidas presupuestales necesarias, con el objeto de que se restaure la Casa Amézquita, como Casa Museo Cuna de La Vorágine y Centro de Memoria Histórica, y se construya la Biblioteca Municipal José Eustasio Rivera, la Escuela de Formación de Escritores José Eustasio Rivera y el sendero y parque lineal histórico La Vorágine; (ii) asesore y apoye a la Gobernación de Casanare y al municipio de Orocué en la "elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Orocué"; y (iii) impulse y apoye ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios, para satisfacer el objeto a que se refiere la ley.

Por último, establece que Radio y Televisión de Colombia (RTVC), producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia, el Canal del Congreso y la Radiodifusora Nacional, sobre la condición de Patrimonio histórico y cultural de Orocué.

---

[8] Sentencia C-011 de 2013.

[9] Según se lee en la ***Gaceta del Congreso*** número 514 del 22 junio de 2017.

Ahora bien, para entender la naturaleza de este proyecto de ley, es preciso señalar que en la Sentencia C-766 de 2010, la Corte Constitucional recordó que el Congreso de la República tiene entre sus facultades la de expedir leyes de honores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 15, Superior. Estas leyes, según una lectura textual de la citada norma constitucional, tienen por objeto enaltecer a un ciudadano que haya prestado servicios a la Patria.

Al respecto, ese Tribunal ha explicado que, dada la facultad general del Congreso de dictar las leyes y configurar el ordenamiento jurídico, el numeral 15 del artículo 150 de la Carta no debe ser interpretado de forma taxativa, de suerte que existen, al menos, tres tipos de leyes de honores distintas: "(i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios"[10].

En la Sentencia C-948 de 2014, la Corte reiteró que las leyes de honores carecen del carácter general y abstracto de la legislación ordinaria, y que se agotan en su expedición, de forma subjetiva y concreta, en relación con la persona, grupo de personas o situaciones que se desean resaltar. Así, dijo la Corte, a pesar de no moverse dentro del estricto margen que da el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución, las leyes de honores "deben ser dictadas dentro de criterios de prudencia, razonabilidad y proporcionalidad y no pueden utilizarse para desconocer la prohibición de decretar auxilios o donaciones a favor de particulares o las competencias estatales en materia de gasto público".

Dado que el proyecto de ley de la referencia busca exaltar al municipio de Orocué como patrimonio histórico y cultural, en razón de su condición de cuna de la obra literaria *La Vorágine*, de acuerdo con la jurisprudencia reseñada en precedencia, no queda más que concluir que el mismo debe ser considerado como una de ley de honores y que, por tanto, debió tramitarse en primer debate por la Comisión Segunda Constitucional Permanente de cada Cámara, pero en ningún caso por la Comisión Cuarta, como en efecto ocurrió.

De conformidad con lo dispuesto en el ya citado artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, las Comisiones Segunda y Cuarta tienen competencia sobre las siguientes materias:

"Comisión Primera.

(...) conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; **honores y monumentos públicos**; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.

(...)

Comisión Cuarta.

(...) conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa", –se destaca–.

Nótese entonces que, comoquiera que la materia regulada en esta oportunidad sí se encuentra claramente asignada a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, la cual,

[10] Sentencia C-766 de 2010.

entre otros temas, se ocupa de los proyectos de ley de honores y monumentos públicos, es evidente que el proyecto de ley en cuestión debió ser tramitado por esta, y no por la Comisión Cuarta, que no tiene ninguna relación de especialidad, directa o indirecta, con el tema tratado en dicho proyecto.

De este modo, queda demostrado que el Proyecto de ley número 065 de 2016 Cámara, 208 de 2016 Senado, *"por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria La Vorágine*, incurrió en un vicio de inconstitucionalidad por violación de los artículos 142, 151 y 157, numeral 2, de la Constitución Política, al ser tramitado en primer debate por una comisión constitucional permanente que carecía de la competencia para el efecto.

Ahora bien, aunque podría alegarse que el proyecto de ley fue válidamente tramitado por la Comisión Cuarta de cada Cámara, porque los artículos 2° y 3° constituyen una autorización de gasto al Gobierno nacional, lo cierto es que, como ya se explicó, cuando un proyecto de ley versa sobre varias materias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992, el mismo debe ser repartido a la Comisión de la materia predominante.

En el presente caso, el tema y la finalidad del proyecto de ley de la referencia es preciso: exaltar al municipio de Orocué como patrimonio histórico y cultural, en razón de su condición de cuna de la obra literaria *La Vorágine*. En este contexto, la autorización de gasto al Gobierno nacional es un medio para llevar a cabo las acciones, obras y actividades que, se estiman, permiten alcanzar esa finalidad.

Al respecto, corresponde recordar que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, "[E]l criterio para definir cuál es la comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley (...)"[11]. Así, toda vez que el tema y la finalidad del proyecto de ley en cuestión es rendir honores a un municipio, es claro que la Comisión Segunda Constitucional Permanente de cada Cámara era la competente para tramitar este proyecto de ley y no la Comisión Cuarta, aunque el mismo contenga una autorización de gasto al Gobierno nacional.

Por las razones expuestas, el Gobierno nacional considera que el Proyecto de ley número 065 de 2016 Cámara, 208 de 2016 Senado vulnera los artículos 142, 151 y 157, numeral 2, de la Constitución Política.

Sin más consideraciones,

Reiteramos a los Honorables Congresistas nuestros sentimientos de consideración y respeto.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Cultura,

*Mariana Garcés Córdoba.*

[11] Sentencia C-975 de 2002

Bogotá, D. C., julio 24 de 2017
S.G.2-1228/2017
Doctor
JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República
Bogotá, D. C.
Excelentísimo señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor **Miguel Ángel Pinto Hernández** y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el Proyecto de ley número 065 de 2016 Cámara, 208 de 2016, *por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria "La Vorágine".*

El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

| CÁMARA DE REPRESENTANTES | | SENADO DE LA REPÚBLICA | |
|---|---|---|---|
| Comisión Cuarta: | Septiembre 7 de 2016 | Comisión Cuarta: | Abril 19 de 2017 |
| Plenaria Cámara: | Diciembre 13 de 2016 | Plenaria Senado: | Junio 14 de 2017 |

Se anexa hoja de ruta con toda la información del proyecto de ley referido; así mismo y de acuerdo con la política de cero papel, las gacetas podrán ser consultadas en el link http:// www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals, histórico gacetas, consultar por número de la gaceta (digitar la gaceta solicitada y el año-ver contenido).

Cordialmente,

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

Anexo: Expediente Legislativo en un tomo (142) folios.

Dos (2) textos de ley.

LEY…

*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria La Vorágine.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese al municipio de Orocué del departamento de Casanare "Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación", en su condición de cuna de la obra literaria "La Vorágine" del escritor José Eustasio Rivera.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Orocué del departamento de Casanare:

a) Restauración y adecuación de la "Casa Amézquita", como "Casa Museo Cuna de La Vorágine" y Centro de Memoria Histórica;

b) Construcción de la Biblioteca Municipal "José Eustasio Rivera", con una subdirección especializada en la obra literaria *"La Vorágine";*

c) Construcción de la "Escuela de formación de escritores José Eustasio Rivera", con énfasis en los escenarios, circunstancias y personajes de la cultura y el folklore llanero;

d) Construcción del sendero y parque lineal histórico La Vorágine, que incluye las cápsulas virtuales para proyección de la obra en 3D.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Orocué en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Orocué en conformidad con la Constitución y la ley, incluida el proyecto de "La ruta turística La Vorágine".

Artículo 4°. El Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Orocué quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. *Radio y Televisión de Colombia.* (*RTVC),* producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y Radiodifusora Nacional, sobre esta condición de "Patrimonio histórico y cultural" de Orocué (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio de Orocué.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

*Óscar Mauricio Lizcano Arango.*

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

*Miguel Ángel Pinto Hernández.*

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**(C. F.).**

**Nota: Este documento fue tomado directamente de la versión PDF del Diario Oficial 50.312 del martes 1º de agosto del 2017 de la Imprenta Nacional (www.imprenta.gov.co)**