OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2016 CÁMARA, 130 DE 2017 SENADO

por la cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, y se dictan otras disposiciones

Bogotá, D. C., 21 de mayo de 2018.

Doctor:

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Proyecto de ley número **102 de 2016 Cámara, 130 de 2017 Senado,** *por la cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, y se dictan otras disposiciones*.

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 periodo 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" (subraya fuera del texto).

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 constitucionales permanentes, la ley a la que se refiere el artículo 142 no es otra que la ley

[1] Sentencia C-792 de 2000.

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" (subraya fuera del texto).

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].

---

[2] Sentencia C-648 de 1997.

[3] Senten0cia 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.

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 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, es decir, es multitemática**, 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" (subraya fuera del texto).

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 12 de agosto de 2016 en la Secretaría General de la Cámara Representantes bajo el título "Por la cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico y se dictan otras disposiciones", según se lee en la ***Gaceta del Congreso*** número 630 del 19 de agosto de 2016.

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 11 de abril del presente año[9], su articulado se mantuvo conforme al texto radicado.

Esencialmente, el proyecto de ley declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, Atlántico, e insta al Gobierno nacional para que contribuya con la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de "la más antigua tradición escénica popular religiosa del departamento del Atlántico". Igualmente, lo autoriza para que efectúe las asignaciones presupuestales correspondientes e impulse y apoye el Museo de la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa.

1.2.1 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

[8] Sentencia C-011 de 2013.

[9] Gaceta del Congreso número 160 del 19 abril de 2018.

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 se 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, aunque no se ajusten al 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 la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, Atlántico, como patrimonio nacional inmaterial, de acuerdo con la jurisprudencia reseñada en precedencia, no queda más que concluir que el mismo debe ser considerado como una 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.

1.2.2. 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" (subraya fuera del texto).

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

---

[10] Sentencia C-766 de 2010.

De este modo, queda demostrado que el proyecto de ley de la referencia 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.

1.2.3. Ahora bien, aunque podría alegarse que el proyecto de ley fue válidamente tramitado por la Comisión Cuarta de cada Cámara, porque el artículo 3° constituye 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 la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, Atlántico. 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 y, en esa medida, tal autorización no tiene la capacidad por sí misma para definir cuál es la comisión constitucional competente. Aceptar el argumento contrario implicaría, a su vez, asumir que todos los múltiples proyectos de ley que autorizan al Gobierno nacional a efectuar un gasto, con independencia de la materia de que traten, son competencia de la Comisión Cuarta de cada Cámara, lo cual no resulta razonable.

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 provecto es eminentemente material; es decir, **referido al tema y a la finalidad que persigue la ley** (...)"[11] (negrilla y subraya fuera del texto).

Así, toda vez que el tema y la finalidad del proyecto de ley en cuestión es rendir honores a una "tradición escénica popular religiosa", 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 n**úmero **102 de 2016 Cámara, 130 de 2017 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., mayo 10 de 2018.
S.G.2-0663/2018
Doctor:
JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República
Bogotá, D. C.
Excelentísimo señor Presidente:
Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor Rodrigo Lara Restrepo 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 n**úmero **102 de 2016 Cámara, 130 de 2017 Senado,** *por el cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, y se dictan otras disposiciones*.

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:	Noviembre 1° de 2016	Comisión Cuarta:	Noviembre 22 de 2017
Plenaria Cámara:	Agosto 30 de 2017	Plenaria Senado:	Abril 11 de 2018

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.imptenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals, histórico gacetas, consultar por número de la gaceta (digitar la gaceta solicitada y el año-ver contenido).

Cordialmente,

Jorge Humberto Mantilla Serrano,

Secretaría General.

Anexo: dos (2) textos de ley.

Expediente legislativo en (68) tomos.

LEY …

por la cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa, departamento de Atlántico, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese patrimonio nacional inmaterial la Loa de los Santos Reyes Magos del Municipio de Baranoa en el departamento del Atlántico.

Artículo 2°. El Gobierno nacional contribuirá con la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad de la tradicional Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa como la más antigua tradición escénica popular religiosa del departamento del Atlántico y el Caribe colombiano.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que a partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política efectúe las asignaciones presupuestales en la cuantía necesaria, para que sean incorporadas en las leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y Plan Nacional de Desarrollo los recursos requeridos para dar cumplimiento a la presente ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional impulsará y apoyará el Museo de la Loa de los Santos Reyes Magos de Baranoa y otras entidades públicas o privadas, nacionales e internacionales, a fin de la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las apropiaciones presupuestales destinadas para tal fin.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Rodrigo Lara Restrepo.

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 50.600 del lunes 21 de mayo del 2018 de la Imprenta Nacional (www.imprenta.gov.co)