

Sentencia C-162/19

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY QUE DECLARA PATRIMONIO HISTORICO Y CULTURAL AL MUNICIPIO DE OROCUE-Infundadas

En el estudio formal de las objeciones gubernamentales la Corte encontró que en la aprobación del Informe en la Plenaria de la Cámara de Representantes se había presentado un vicio de forma de carácter subsanable que fue la falta de aprobación nominal y pública. Por intermedio del Auto 505 de 8 de mayo 2018 se ordenó la subsanación de dicho vicio mediante la aprobación en la Plenaria de la Cámara, dando lugar a que el 28 de agosto del presente año se efectuara la votación nominal y pública con una aprobación de 108 votos por el sí y 1 voto por el no, cumpliéndose de este modo con todos los requisitos formales en el trámite de las objeciones. En relación con el control material de las objeciones gubernamentales relacionados con la posible violación de los artículos 142, 151 y 157 numeral 2 de la Constitución, la Sala consideró que las objeciones propuestas por el Gobierno eran infundadas dado que en el contenido del proyecto confluyen temas podían ser tramitados por la Comisión Segunda (ley de honores) o por la Comisión Cuarta (temas presupuestarios, del Plan Nacional de Desarrollo y del marco fiscal de mediano plazo), y que la decisión del Presidente de la Cámara de que dicho proyecto fuera tramitado en primer debate por la Comisión Cuarta no fue irrazonable dado el carácter multitemático del proyecto de ley.

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Oportunidad en la formulación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las Cámaras como presupuesto de procedibilidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Análisis formal y material

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Competencia para su formulación

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Requisitos generales de procedimiento legislativo

OBJECION GUBERNAMENTAL-Anuncio previo

OBJECION GUBERNAMENTAL-Término de dos legislaturas

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY QUE DECLARA PATRIMONIO HISTORICO Y CULTURAL AL MUNICIPIO DE OROCUE-Vicio de procedimiento subsanable por omisión de votación nominal y pública

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Importancia de la división temática de las Comisiones Permanentes

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Asignación de competencias

LEYES DE HONORES-Contenido/LEYES DE HONORES-Tipos/LEYES DE HONORES- Características

[L]as leyes de honores son leyes particulares o singulares que tienen como finalidad la de destacar o reconocer los méritos de los ciudadanos que “hayan prestado servicios a la patria” (artículo 150.15 C. Pol). Sin embargo, este tipo de leyes también pueden ser utilizadas para una exaltación de hechos, lugares o instituciones que merecen ser destacados públicamente, para promover valores que atañen a los principios de la Constitución. Una de las características de este tipo de leyes es que por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis. En este tipo de leyes se pueden entremezclar aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales para obras de interés social relacionadas con la celebración, aniversario u honor y, en este caso, no debe considerarse como rentas de destinación específica porque no se trata de ingresos permanentes del presupuesto nacional.

Referencia: Expediente OG-156

Revisión oficiosa de las objeciones gubernamentales del Proyecto de Ley Nº. 065/16 Cámara – 208/16 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’”.

Magistrado Sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., diez (10) de abril de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial la contemplada en los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución Política de 1991, y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 1º de febrero de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió el expediente del Proyecto de Ley N.º. 065/16 Cámara - 208/16 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’”, el cual fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad.

2. A través de Auto de 12 de febrero de 2018, el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y ordenó oficiar a los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, para que remitieran a esta Corte las pruebas pertinentes sobre el trámite de aprobación y discusión del informe de objeciones gubernamentales, las cuales consisten en: (i) la constancia de recibido de la Secretaría de la Cámara de Representantes de las objeciones gubernamentales enviadas por el Presidente de la República, para verificar si se produjo dentro del término de seis (6) días previstos en el artículo 166 de la C.P.; (ii) las actas correspondientes de las sesiones en que se efectuó el anuncio y la discusión de las objeciones gubernamentales; (iii) el registro, discusión, votación y aprobación del informe de objeciones gubernamentales; (iv) las actas de aprobación y votación del referido informe de objeciones; (v) la certificación del quorum deliberatorio y decisorio, así como el de la mayoría con la que fue aprobado el informe de objeciones, indicando si la votación fue nominal y pública; y por último, (vi) la copia en medio magnético del texto finalmente aprobado.

3. El 16 de febrero de 2018, el Secretario General del Senado envió a este Despacho un CD contentivo del informe de las objeciones (Gaceta del Congreso N°. 948 de 2017). Asimismo, manifestó que el Acta de Plenaria N°. 41 de 30 de noviembre de 2017 (anuncio previo), y el Acta de Plenaria N°. 42 de 5 de diciembre de 2017 (que contiene la votación del informe de objeciones), se encontraban en proceso de elaboración y publicación[1].

4. El 19 de febrero de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes allegó la certificación de las fechas, quorum, desarrollo de las votaciones y anuncio con el que fue considerado el proyecto de ley en sesiones plenarias de la Corporación. Adicionalmente, adjuntó en medio magnético la Gaceta del Congreso N°. 639 de 27 de julio de 2017, en la cual se encuentran publicadas las objeciones gubernamentales al proyecto, así como la Gaceta del Congreso N°. 958 de 2017 en la cual se publicó el informe de la comisión accidental sobre las objeciones gubernamentales.

Finalmente, indicó que el Acta de Plenaria N°. 272 de 12 de diciembre de 2017 que contiene el anuncio previo a la discusión y el Acta de Plenaria N°. 273 de 13 de diciembre de 2017 donde consta la aprobación del informe de objeciones se encontraban en proceso de elaboración y publicación[2].

5. En atención a lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió el Auto 100 de 21 de febrero de 2018, en el cual resolvió abstenerse de decidir hasta tanto no se alleguen las pruebas decretadas. De igual forma, ordenó poner en conocimiento de los Presidentes de las Cámaras legislativas esa providencia, con el fin de que los documentos requeridos fueran enviados a la Corte Constitucional.

6. El 28 de febrero de 2018, el Director del Patrimonio del Ministerio de Cultura indicó que ese órgano ha definido los procedimientos para incluir los muebles e inmuebles y las manifestaciones culturales de valor patrimonial en las listas de “Bienes de interés cultural” y en la “Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación”. Explicó que dichos procedimientos se encuentran descritos en la Ley 397 de 1997 (modificada por la Ley 1185 de 2008) y en el Decreto 1080 de 2015, y sugirió que ya que el proyecto de ley en cuestión no acoge ninguno de estos procedimientos que, “se recomienda a los proponentes del proyecto de la ley solicitar asesoría técnica a la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura y consultar la normativa indicada”[3].

7. El 17 de abril de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió la Gaceta del Congreso N°. 122 de 2018 que contiene el Acta de Plenaria N°. 272 de 12 de diciembre de 2017 donde obra el anuncio previo a la discusión. Respecto del Acta de Plenaria N°. 273 de 13 de diciembre de 2017 en el cual consta la aprobación del informe de objeciones, reiteró que aún se encontraba en proceso de elaboración y publicación[4].

8. El 25 de abril de 2018, se recibió de parte del Secretario General del Senado de la República la Gaceta del Congreso N°. 173 de 2018 contentiva del Acta de Plenaria N°. 42 de 5 de diciembre de 2017, correspondiente a la votación del informe de objeciones. Sin embargo, en relación con el Acta N°. 41 de 30 de noviembre de 2017 se indicó que estaba en proceso de elaboración y publicación[5].

9. El 25 de abril de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes allegó la Gaceta del Congreso N°. 159 de 2018 donde se publicó del Acta de Plenaria N°. 273 de 13 de diciembre de 2017 en el cual consta la aprobación del informe de objeciones[6].

10. Mediante Auto de 8 de mayo de 2018, se solicitó al Secretario de la Cámara de Representantes que remitiera la constancia de recibido de las objeciones gubernamentales y que indicara con claridad qué cargo ocupaba la funcionaria que las recibió en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, adjuntando para el efecto la respectiva constancia laboral.

11. El 16 de mayo de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes señaló que el proyecto de ley N°. 065 de 2015 Cámara – 208 de 2016 Senado fue radicado en la Presidencia de la República el 24 de julio de 2017. Agregó que el 1º de agosto siguiente fue devuelto de la Presidencia de la República y radicado en la Cámara de Representantes, según oficio OFI-17-00091922/JMSC 1102000 de julio 27 de 2017[7].

También, afirmó que la funcionaria que recibió el escrito de objeciones ocupa el cargo de Operador de Sistemas adscrito a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, y que es la persona encargada de recibir la documentación del trámite del procedimiento legislativo.

12. El 21 de mayo de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió la Gaceta del Congreso N°. 247 de 2018 en la cual se publicó el Acta de Plenaria N°. 41 de 30

de noviembre de 2017[8].

13. Por medio de Auto de 24 de mayo de 2018, se resolvió abstenerse de decidir hasta tanto se cumplieran los presupuestos constitucionales y legales requeridos para hacerlo. En igual forma, se ordenó a la Cámara de Representantes que remitiera la constancia del quorum deliberatorio y decisorio en la sesión en que acaeció la votación, así como del número de representantes que votaron nominalmente a favor y en contra del informe de objeciones.

14. El 31 de mayo de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes envió certificación de la sesión plenaria de 13 de diciembre de 2017 que indica que el informe de objeciones fue considerado y aprobado a través de votación ordinaria, conforme a lo dispuesto en los artículos 118 y 199 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 167 superior[9].

16. A través de Auto de 27 de junio de 2018, se requirió a los Presidentes y Secretarios Generales de ambas Cámaras para que remitieran el acta correspondiente que permitiera “(...) si la votación fue nominal y pública, así como el número de votos por el sí y por el no, con el fin de determinar si la aprobación de dicho informe de objeciones gubernamentales, cumplió con el trámite establecido en la Constitución y en la Ley”.

17. El 5 de julio de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes hizo un recuento de los oficios enviados a este Despacho, destacando que el 16 y 25 de abril de esa anualidad, respectivamente, fueron allegadas: i) la Gaceta del Congreso N°. 122 de 2018 en la cual se publicó el Acta de Plenaria N°. 272 de doce (12) de diciembre de 2017 correspondiente al anuncio previo a la discusión de las objeciones y; ii) la Gaceta del Congreso N°. 159 de 2018 que contiene el Acta de Plenaria N°. 273 de 13 de diciembre de 2018, sesión donde fue aprobado el informe respectivo[11].

En la misma fecha, mediante oficio separado, dicho funcionario informó que mediante comunicación de 19 de febrero de 2018 remitió a la Corte, la certificación concerniente a las fechas, quorum, desarrollo de las votaciones y anuncio con el que fue considerado el informe de objeciones gubernamentales de la referencia[12].

18. El 6 de julio de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió copia de las respuestas suministradas a la Corte hasta esa fecha[13].

19. La Sala Plena de la Corte Constitucional profirió el Auto 505 de 8 de agosto de 2018, en el cual resolvió devolver el expediente legislativo al Congreso de la República, para que subsanara el vicio de tramite consistente en la omisión del requisito de votación nominal y publica del informe de objeciones gubernamentales, en la plenaria de la Cámara de Representantes, respecto del proyecto de Ley N°. 065/16 Senado y 208/16 Cámara.

20. En Auto de 10 de octubre de 2018, se requirió al Presidente del Senado de la República para que informara las actuaciones adelantadas en cumplimiento del Auto 505 de 2018.

21. El 18 de octubre de 2018, el Secretario General del Senado de la República informó que trasladó el requerimiento efectuado en la anterior providencia a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por competencia[14].

22. El 24 de octubre de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes indicó que el 28 de agosto de esa anualidad se aprobó mediante votación nominal y publica la corrección de los vicios de las objeciones de la referencia. Aclaró que se obtuvieron 108 votos afirmativos y 1 negativo, como se registra en el Acta N°. 007, que se encuentra en proceso de elaboración por la Sección de Relatoría, en consecuencia, remitió constancia de los registros electrónicos y manuales de votación[15].

23. Por Auto de 25 de octubre de 2018, se requirió al Presidente de la Cámara de Representantes que allegara el Acta N°. 007 de 28 de agosto de 2018.

24. El 2 de noviembre de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes señaló que el Acta N°. 007 correspondiente a la plenaria de 28 de agosto de ese año, estaba en proceso de elaboración por la Sección de Relatoría, por tanto, sería remitida una vez publicada en la Gaceta del Congreso[16].

25. Mediante Auto de 27 de noviembre de 2018, se requirió al Presidente del Senado de la República que remitiera el Acta N°. 007 de 28 de agosto de 2018, donde consta la votación nominal y pública del informe de objeciones en la plenaria de la Cámara de Representantes.

26. El 7 de diciembre de 2018, el Secretario General del Senado de la República informó que el Acta N°. 007 de 2018 se encontraba en proceso de publicación, destacando que una

vez se incorpore en la Gaceta del Congreso, se remitirá a la Corte[17].

27. El 27 de febrero de 2019, el Secretario General del Senado de la República remitió la Gaceta del Congreso N°. 173 de 2018 contentiva del Acta de Plenaria N°. 42 de 5 de diciembre de 2017, correspondiente a la votación del informe de objeciones[18].

28. A través de oficio recibido en esta Corporación el 21 de marzo de 2019, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió en el expediente legislativo del proyecto de la referencia “debidamente corregido el vicio de procedimiento (...) de conformidad con lo señalado por ese Alto Tribunal en Auto de Sala Plena N.505 de 2018”[19].

II. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO

El texto del proyecto de ley objetado se transcribe a continuación:

“LEY No. _____

‘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.

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, incluido 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 a que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. Radio y Televisión de Colombia. R.T.V.C. 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

OSCAR 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”.

III. LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

1. Mediante oficio radicado el 1º. de agosto de 2017 ante la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional, conformado por el Presidente la República Juan Manuel Santos Calderón y la Ministra de Cultura Mariana Garcés Córdoba, formuló una objeción por inconstitucionalidad sobre el proyecto de ley de la referencia al estimar desconocidos los artículos 142, 151 y 157.2 superiores.

2. Consideró que de acuerdo al artículo 142 de la Constitución Política, “cada cámara elegirá, para el respectivo periodo constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley”[20], y conforme al numeral 2º del artículo 157 Superior “ningún proyecto será ley sin ‘Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara”[21].

Por lo anterior, el Gobierno expuso que, “la Corte Constitucional ha considerado que el estudio y tramite 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[22]”[23], además, que de acuerdo a la lectura de la sentencia C-975 de 2002 “el 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”[24].

3. Adujo que el proyecto de ley de la referencia debe ser considerado como una ley de honores[25], pues pretende exaltar al municipio de Orocué como patrimonio histórico y cultural, al ser la cuna de la obra literaria “La Vorágine” y, por tanto, en virtud del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992[26]“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”[27].

En esa medida, teniendo en cuenta que la materia regulada está expresamente encargada a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, aseguró que el proyecto de ley objeto de examen “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”[28].

4. Al respecto, planteó que la asignación de un proyecto de ley en una determinada Comisión Permanente por causa de su pluralidad temática, conforme el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992[29], corresponde a la Comisión de la materia predominante.

Refirió que en el presente caso, si bien existen dos artículos relacionados con autorizaciones de gasto público, “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 esta finalidad”[30].

IV. ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA FRENTE A LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

La Comisión Accidental del Senado de la República y de la Cámara de Representantes propuso a las respectivas plenarias negar las objeciones gubernamentales e insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley. Para el efecto, presentó los siguientes argumentos:

1. De conformidad con el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992[31], el Presidente de la cámara que corresponda, tiene la potestad de determinar y remitir a la Comisión competente para conocer de materias afines al proyecto de ley, según su criterio. Lo cual “ocurrió efectivamente en este proyecto al enviarlo a las comisiones cuarta de Cámara y Senado”[32].

2. No comparte las apreciaciones del Gobierno, en cuanto el asunto bajo examen no debía ser repartido a la Comisión Segunda puesto que “la Comisión Cuarta no solo tiene la

competencia sino la especialización para abordar los artículos 2 y 3 de la iniciativa, teniendo en cuenta que los mismos implican un gasto social, como también aspectos de planificación y desarrollo, que no sería conveniente que fuera discutido en la Comisión Segunda, que se encarga de las relaciones internacionales y el servicio militar, entre otros”[33].

3. El proyecto de ley de la referencia se convierte en la base legal para conformar la “Ruta de la Vorágine” como una estrategia para incentivar el turismo en Casanare a nivel nacional e internacional, de manera semejante a la experiencia exitosa de la “ruta turística de Don Quijote” en España. Así, se conecta con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, puntualmente en lo que respecta al objetivo de “Crecimiento y bienestar para los Llanos: medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano”.

De tal forma, el legislativo se encuentra habilitado para expedir “leyes que autoricen la inversión de una determinada obra (como es el caso de las leyes de honores), con la condición de que se ajuste a los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, sin perder el Ejecutivo la potestad de decidir si finalmente si se invierte o no en esa obra”[34]. Sin embargo, este tipo de normas suponen un estudio que necesariamente debe ser efectuado “por una Comisión económica que tenga el suficiente conocimiento y experiencia para abordar estos temas, pero sobre todo que tenga el bagaje de haber discutido previamente el texto y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, como también el presupuesto nacional y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que le permita clasificar y ubicar estas obras dentro de planes y estrategias y dentro de los criterios de inversión y gastos (...), que de ninguna manera puede abordar con total conocimiento otra Comisión Constitucional”[35].

4. Conforme a la sentencia C-782 de 2001 el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando, no sea “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual sería inexecutable. Al tenor de la jurisprudencia bajo cita, el Congreso puede aprobar “la eventual inclusión de la partida correspondiente” mientras que al Gobierno le compete “decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos”, sin que en momento alguno se haya indicado cuál Comisión debe asumir el trámite de una ley de honores que incorpore una autorización de gasto público al Gobierno Nacional[36].

5. Por último, en anteriores oportunidades las Comisiones Cuartas de Cámara y Senado

han tramitado distintas leyes de honores, siendo el caso de la Ley 1859 de 2017 “Por medio de la cual se declara patrimonio histórico, y cultural de la nación a la casa del Telegrafista en Aracataca, Magdalena, y se dictan otras disposiciones”; la Ley 1772 de 2016 “Por medio de la cual se declara patrimonio inmaterial, cultural, artístico y folclórico de la nación, el desfile el Salsódromo que se realiza dentro del marco de la Feria de Cali, y se dictan otras disposiciones”; y, la Ley 1498 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. En esos casos, además de la exaltación honorífica, se le autorizó al ejecutivo la realización de un gasto social “teniendo en cuenta los alcances del marco fiscal de mediano plazo”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El 9 de febrero de 2018, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que declare infundada la objeción gubernamental contra el Proyecto de Ley No. 065/15 Cámara - 208/16 Senado[37].

1. En relación con los aspectos formales, destacó que no puede rendir un concepto exacto sobre la temporalidad de su presentación “en la medida que la firma manuscrita que parece atestar el recibido carece de medios de convicción que permitan inferir que se trata de una dependencia o funcionario del Congreso de la República, ya que sólo se consigna una firma de Hasbleidy Suárez”. Dado lo anterior, si se tratara de una funcionaria adscrita a una dependencia parlamentaria, se cumpliría con lo estipulado en el artículo 166 de la C. Pol., ya que las objeciones habrían sido recibidas dentro de los 6 días hábiles siguientes a que el Departamento Administrativo de la Presidencia recibiera el proyecto para su correspondiente sanción[38].

2. Respecto de la aprobación del informe de objeciones, señaló que las plenarias insistieron con las mayorías exigidas en la ley, previo anuncio en sesión anterior, “sin especificarse los resultados de las votaciones o ningún otro dato particular”[39], según las certificaciones que obran en el expediente. Sin embargo, adujo que dichos datos solo se pueden corroborar en Actas 41 y 42 de 2017 que no reposan en el expediente y que posiblemente no han sido incorporadas a la Gaceta del Congreso. En este sentido, recomendó a la Corte que hiciera uso de su facultad probatoria, para corroborar la

información faltante.

3. Frente al fondo de las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, estimó que resultan infundadas pues “no es suficiente establecer si en cierto asunto existe asignación temática a determinada comisión, sino que también debe determinarse si en el proyecto tramitado existe concurrencia competencial entre varias comisiones”[40].

Entonces, aseguró que para determinar la existencia de un vicio de inconstitucionalidad en el reparto se debe evaluar su razonabilidad, teniendo en cuenta la concurrencia de un vínculo sustancial entre la ley tramitada y las atribuciones de la comisión. Sobre este punto señaló que, “para resolver la objeción formulada debe establecerse si el proyecto en estudio es una ley monotemática o multitemática. En caso de que se trate de una ley monotemática habrá de concluirse que efectivamente se ha irrespetado la Ley 3ra. Pero en el evento contrario, sólo se habrá violado el procedimiento legislativo si no existe una conexión razonable entre la importancia de los referidos temas adicionales y la competencia de la Comisión que efectivamente la tramitó”[41].

Resaltó que una ley de honores es aquella que carece de un efecto distinto a la mera exaltación, lo cual no implica que “esté prohibido incluir algunas medidas sociales, económicas, políticas, culturales, entre otras, con el fin de profundizar la exaltación, (...) pero dicha posibilidad no extiende el alcance de la Ley de Honores, sino que pretende establecer su compatibilidad multitemática desde la perspectiva de la unidad de materia”[42]. Agregó, entonces, que una norma de ese tipo al incorporar medidas adicionales adquiere una naturaleza multitemática que puede ser conocida por la Comisión segunda dada la competencia por tipología normativa originaria o, por otra que tenga a cargo la materia referida a las otras disposiciones adoptadas siempre que tengan entidad y relevancia en el proyecto de ley.

En el caso en estudio, advirtió que “la naturaleza de la Ley no es estrictamente de honores, sino que su contenido es multitemático, desde la perspectiva procedimental”[43] y, por tal razón, su trámite no solo debe recaer en la Comisión Segunda, sino en “todas aquellas que posean una relación razonable con dichas medidas”[44].

En referencia con la competencia de la Comisión Cuarta que efectivamente tramitó el proyecto, encontró que las medidas adicionales a la exaltación abordadas en el asunto de

la referencia cuentan con una “conexidad temática por analogía” con las potestades de dicha célula, lo cual implica que la asignación se torne razonable, bajo el siguiente sustento:

i) El proyecto en estudio adopta una medida de autorización de conformación patrimonial con recursos nacionales e internacionales, públicos o privados, lo cual se encuentra análogamente relacionado con las normas de naturaleza orgánica de presupuesto, pues pretenden regular la conformación presupuestal para las finalidades allí previstas.

ii) La disposición prevé la construcción de obras y bienes turísticos, los cuales también son de utilidad pública y, por ende, se vincula con la competencia de la Comisión Cuarta para decidir sobre los bienes nacionales.

iii) La ley ordena la elaboración de unos programas a RTVC –sociedad entre entidades públicas indirecta-, lo cual se concuerda con la potestad de esa Comisión para regular los establecimientos públicos.

Concluyó que al constatarse la correspondencia analógica razonable entre la competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Congreso de la República y la temática del proyecto de ley objetado, resulta infundada la objeción gubernamental formulada.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional, según lo disponen los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política.

Control de las Objeciones Gubernamentales. Reiteración de jurisprudencia[45]

2. Las disposiciones que reglamentan el trámite de las objeciones gubernamentales se encuentran contenidas en los artículos 165, 166, 167, 168 y 241.8 de la Constitución Política, los artículos 79.4, 196 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, y en el artículo 32 del

Decreto 2067 de 1991.

3. En efecto, el artículo 166 de la Constitución Política establece que “El Gobierno dispone del término constitucional de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”. Se explica que “Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”.

Así, una vez formulada la objeción se procede a devolver el proyecto de ley a las plenarias de las cámaras para que reconsideren toda la iniciativa o solo la disposición cuestionada[46], según corresponda, designen una comisión accidental para que realice el informe sobre las objeciones[47] y decidan si insisten en la sanción del texto originalmente aprobado, de acuerdo con las reglas previstas en la Constitución y en la ley.

En caso de que las plenarias decidan acoger la objeción procede el archivo del proyecto de ley (objeciones totales) o el retiro de la norma objetada (objeciones parciales). Por el contrario, si resuelven insistir en la aprobación de la iniciativa, la consecuencia depende del carácter de la objeción, es decir, si se trató de una objeción de inconveniencia o de inconstitucionalidad.

En el primer supuesto, primará la insistencia del Congreso; mientras que en el segundo, los artículos 167 y 241.8 constitucionales establecen que esta Colegiatura, en su calidad de garante de la supremacía e integridad de la Carta, es la encargada de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la iniciativa. El artículo 241.8 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde decidir “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”, competencia que comprende también la revisión del procedimiento impartido a las objeciones[48].

4. De tal forma, los presupuestos necesarios para que se habilite un pronunciamiento de fondo por este Tribunal, respecto de los proyectos de ley objetados por inconstitucionalidad por parte el Gobierno Nacional, a saber: i) el Gobierno hubiere objetado por motivos de

inconstitucionalidad[49] y, ii) el Congreso insista en la aprobación del articulado objetado[50]. Al respecto, en la sentencia C-633 de 2016, esta Corporación sostuvo:

“[E]l elemento esencial para que la Corte pueda asumir la competencia de decidir definitivamente ‘sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales’[51], se halla en que, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad, tal como lo dispone el artículo 167 del Texto Superior, el Congreso de la República haya decidido insistir de manera pura y simple en la aprobación original del proyecto, o lo haya hecho a través de las modificaciones dirigidas a ajustar su texto[52]. De esta manera, la insistencia de las cámaras se erige en un presupuesto de procedibilidad para que la Corte pueda abordar el examen de las objeciones formuladas, pues de acogerse la oposición expuesta por el Gobierno, desaparece el conflicto que suscita la intervención de este Tribunal” (subrayas fuera de texto original).

En la sentencia C-323 de 2009, la Corte consideró que “cuando no se cumpla alguna de las exigencias de procedibilidad (presentación oportuna por el Gobierno e insistencia en tiempo del Congreso), la Corte debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las objeciones formuladas”.

Por tanto, la existencia de una objeción gubernamental por inconstitucionalidad y la insistencia de ambas cámaras para que se preserve el proyecto tal y como se aprobó inicialmente, constituyen el fundamento de la competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse de fondo sobre la objeción.

5. El artículo 167 superior dispone que, “(...) si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad”, en este caso se especifica que, “[e]l fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley” y si esta Corporación lo declara inexecutable el proyecto debe ser archivado. Además consagra que, “Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte”, y que una vez cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto de fallo definitivo.

Trámite de las objeciones gubernamentales y de la insistencia del Congreso de la República

sobre el proyecto de ley Nº. 065/16 Cámara – 208/16 Senado[53]

6. Con fundamento en lo expuesto, pasa la Sala a determinar si es competente para decidir de fondo sobre la objeción de inconstitucionalidad por violación del criterio de especialidad de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso formulada por el Gobierno Nacional contra el proyecto de ley Nº. 065/16 Cámara – 208/16 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’”.

7. Como se indicó, el Gobierno Nacional objetó por inconstitucional el proyecto de ley de la referencia[54], al estimar desconocido los artículos 142, 151 y 157 superiores en tanto su trámite legislativo se dio por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de ambas cámaras y no por la Comisión Segunda, órgano que tiene encargado el conocimiento de las leyes de honores. En apoyo de su posición indicó que el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992 dispone que el proyecto sea repartido al competente sobre la materia predominante cuando verse sobre varios temas.

El informe elaborado por la Comisión Accidental integrada durante el trámite, finalizó con la proposición de declarar infundadas las objeciones gubernamentales e insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley[55]. Tal informe fue aprobado en las plenarias de ambas cámaras como consta en las Gacetas del Congreso Nº. 173 de 2018 -Senado- y 039 de 2019 -Cámara-.

8. Así, el presente caso cumple las condiciones necesarias que activan la competencia de la Corte para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado por inconstitucional, toda vez que está demostrado que (i) el Gobierno Nacional objetó el proyecto de ley de la referencia por razones de inconstitucionalidad y (ii) el Congreso insistió en la sanción del texto original con argumentos de similar naturaleza.

9. A continuación, pasa la Sala a verificar si en el presente caso el procedimiento previsto para la formulación y presentación de las objeciones y para la aprobación de la insistencia por parte de las cámaras se surtió conforme a lo preceptuado para el efecto, por la Constitución y la ley.

Oportunidad y requisitos de la formulación de las objeciones

10. El artículo 166 superior establece que el Gobierno dispone de seis (6) días hábiles[56] para devolver un proyecto de ley con objeciones si el mismo no tiene más de veinte artículos.

12. El Secretario General de la Cámara de Representantes envió el proyecto de ley para sanción presidencial contentivo de seis artículos mediante oficio de 24 de julio 2017[59]. Este fue recibido el mismo día en la Presidencia de la República, según consta en el sello allí impuesto[60].

Con oficio recibido el 1º de agosto del 2017[61], el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional al Presidente de la Cámara de Representantes, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad[62]. El oficio cuenta con un recibido signado por la funcionaria Hasbleidy Suárez, quien según se constató ocupa el cargo de operador de sistemas y es la persona encargada de recibir la documentación del trámite del procedimiento legislativo en la Secretaría General de la Cámara de Representantes[63].

Bajo tales precisiones, se colige que, en tanto el proyecto de ley de la referencia tiene seis artículos, conforme al artículo 166 de la Constitución, el Gobierno contaba con el plazo de seis días hábiles para presentar objeciones, término que se advierte cumplido en tanto tal oposición se radicó el 1º de agosto de 2017, esto es, la fecha límite para ejercer tal potestad.

13. Ahora bien, en concordancia con lo prescrito en el artículo 165 de la Carta, el proyecto de ley objetado debe ser devuelto por el Gobierno “a la Cámara en que tuvo origen”.

En el presente caso se observa que el trámite legislativo inició en la Cámara de Representantes[64], siendo la misma Corporación a la cual se devolvió el proyecto objetado.

14. Finalmente, como se precisó en la sentencia C-633 de 2016, las objeciones se corresponden con un acto de gobierno[65]. Este requisito se cumple en el asunto bajo examen, pues fueron suscritas por el Presidente de la República y la Ministra de Cultura.

Publicación del escrito de objeciones en la Gaceta del Congreso

15. Al tenor de lo ordenado en el artículo 2, inciso 5, de la Ley 1431 de 2011[66], con el fin de cumplir con el principio de publicidad que rige el procedimiento legislativo, las objeciones, antes de ser sometidas al conocimiento de las plenarias de ambas cámaras, deben ser publicadas en la Gaceta del Congreso.

Sobre el particular, se observa que el escrito de objeciones fue publicado en la Gaceta del Congreso N°. 639 de 2 de agosto de 2017.

Conformación de la Comisión Accidental y elaboración y publicación del informe

16. El artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 establece que las comisiones accidentales “estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones”.

“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”

17. En el caso sub examine, por designación de los presidentes del Senado y de la Cámara, la comisión accidental encargada de estudiar y emitir concepto sobre las objeciones gubernamentales[68] estuvo conformada por los representantes Jorge Camilo Abril Tarache[69], Fabio Raúl Amín Saleme[70] y Pedrito Tomás Pereira Caballero[71], y por la Senadora Nohora Stella Tovar Rey[72].

18. Bajo tales parámetros, procede la Sala a evaluar los requisitos en la conformación de la comisión accidental[73], a saber:

i) Simetría: la comisión debe estar compuesta por igual número de senadores y representantes[74].

ii) Calidades de sus miembros: se refiere a que sus integrantes hagan parte de las Comisiones que realizaron el primer debate, sean los autores o ponentes del proyecto, o hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las respectivas Plenarios[75].

iii) Participación de las bancadas[76].

iv) Publicación del informe previo al debate y aprobación[77].

19. En relación con el primer presupuesto, simetría[78], se advierte que la Comisión no se integró por un mismo número de miembros de cada Cámara, pues se compuso de 3 representantes y 1 senadora.

Puntualmente, este Tribunal ha destacado que el requisito de simetría en la cantidad de integrantes de la comisión accidental “responde a la lógica de preservar un principio de igualdad y equilibrio en la toma de decisiones respecto del texto que finalmente será sometido a votación de las plenarios. (...) el artículo 161 de la Constitución Política, inicialmente reconoce que los integrantes de la citada comisión deben procurar conciliar los textos de forma unánime y, en caso de no ser posible, deberán definir por mayoría. En esta última hipótesis, si una de las cámaras tiene una mayor representación en la composición de la comisión, muy posiblemente el resultado que se obtenga de dicho sistema de definición de discrepancias quedará desbalanceado hacia el lado que designó un mayor número de miembros. No existiría entonces el debido contrapeso que previó el Constituyente en el desenvolvimiento de esta atribución, en aras de garantizar el equilibrio propio del sistema de frenos y contrapesos que se predica del bicameralismo (CP arts. 113 y 114)”[79].

En efecto, en la sentencia C-406 de 2013 se afirmó que la designación de un miembro adicional por parte de una de las Cámaras no vicia la constitucionalidad de un proyecto de ley, siempre que se cuente con una decisión unánime sobre el informe, pues esta condición garantiza el fin sustantivo de la simetría en la cantidad de integrantes que consiste en que la entidad con representación mayoritaria no se imponga sobre la minoritaria.

Sin embargo, de no haberse contado con una determinación unánime, sino mayoritaria “el equilibrio de poder entre las cámaras sí se hubiese visto perjudicado, en desconocimiento del sistema de frenos y contrapesos que surge del bicameralismo legislativo”. La Corte

agregó que, en todo caso, no se configura “un desequilibrio en las fuerzas dentro del Congreso de la República” cuando el informe aprobado provenga de “la célula legislativa que menor representación tuvo en la citada Comisión”.

Expuesto lo anterior, se tiene que en el presente asunto la Comisión Accidental se integró por 3 representantes y 1 senadora, lo que en principio infringiría la regla de simetría en comento. No obstante, revisado el informe de objeciones se advierte que fue suscrito de manera conjunta por los representantes Jorge Camilo Abril Tarache, Fabio Raúl Amín Saleme y Pedrito Tomás Pereira Caballero, y por la Senadora Nohora Stella Tovar Rey[80].

De tal forma, la composición asimétrica de la Comisión no quebrantó la equiparación de fuerzas entre ambas Cámaras, ni desconoció el sistema de frenos y contrapesos al interior del esquema legislativo bicameral, comoquiera que finalmente el informe de objeciones fue adoptado al unísono por todos los congresistas encargados de tal labor, lo cual se evidencia en la suscripción conjunta del respectivo documento[81]. Entonces, en el presente caso la finalidad última del precitado requisito -simetría- que consiste en la preservación del principio de igualdad y el equilibrio de las decisiones adoptadas en el legislativo, se cumplió en los términos reseñados, de manera que la irregularidad formal anotada no vicia la constitucionalidad del trámite, de modo tal que imposibilite a la Corte emitir un pronunciamiento de fondo sobre las objeciones a la luz del principio de instrumentalidad de las formas[82].

20. En segundo lugar, sobre el requisito referido a las calidades[83] de los miembros de la Comisión Accidental, se encuentra que el Representante Jorge Camilo Abril Tarache es el autor del proyecto[84], al tiempo que fue designado como ponente para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes[85]. De igual forma, la congresista Nohora Stella Tovar Rey fue encargada como ponente para primer y segundo debate en el Senado de la República[86].

Ahora bien, los Representantes a la Cámara Fabio Raúl Amín Saleme y Pedrito Tomás Pereira Caballero no pertenecían a la Comisión Cuarta sino a las Comisiones Séptima y Primera de dicha célula legislativa, respectivamente. La Corte tampoco pudo comprobar que aquellos hubieran intervenido activamente en la Plenaria desarrollada el 13 de noviembre de 2016 según consta en el Acta N°. 188 de 2016[87].

Según se reseña, en dicha sesión plenaria al momento del debate y votación del proyecto de ley de la referencia solo intervinieron el Presidente de la Cámara de Representantes, el Secretario General y el ponente Jorge Camilo Abril Tarache, quien realizó una proposición sobre una corrección en el título de la ley; acto seguido fue aprobado por los congresistas asistentes.

De tal manera, no hubo participaciones activas ni observaciones efectuadas por otros parlamentarios en segundo debate, que pudieran ser integrados a la Comisión Accidental que adelantó el informe sobre las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional.

La jurisprudencia constitucional ha expresado que “la lectura del artículo 187 del reglamento del Congreso debe hacerse en concordancia con los principios antes mencionados que son la manifestación concreta del principio democrático, parámetro de interpretación del trámite de creación normativa en el seno de órganos de representación ciudadana. El resultado de una lectura en este sentido, será entender que, en acuerdo con el artículo 187 del Reglamento del Congreso, los Presidentes de las cámaras legislativas al momento de escoger los miembros que conformarán una comisión accidental de conciliación tendrán en cuenta aquellos congresistas que hayan jugado un papel protagónico o de especial importancia en el trámite congresual y que, por esta razón, mejor puedan aportar en el camino para alcanzar el consenso respecto de las discrepancias existentes”[88].

En el presente caso, habida cuenta de la concurrencia de un solo ponente en cada cámara y de la inexistencia de intervinientes activos en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, la Corte estima razonable que el Presidente de la Corporación hubiere optado por escoger otros parlamentarios para integrar la Comisión Accidental. Lo anterior con fundamento en que se hacía necesario avanzar hacia la observancia de otros principios conexos a este trámite como el principio democrático, la garantía de representación ciudadana, la participación pluralista e incluso la integración de otras bancadas.

En esos términos, en aplicación del principio de la instrumentalidad de las formas, la Corte entiende que en la designación de los integrantes de la Comisión Accidental en la Cámara se persiguió lograr el fin sustantivo de la norma que lo ordena. Lo que permite determinar que esta falla procedimental no tiene la entidad para viciar el trámite de aprobación del

informe sobre las objeciones gubernamentales y, al contrario, se adelantó en aras de salvaguardar los principios que rigen la actuación legislativa.

Con fundamento en lo expuesto, la Sala estima que en el presente caso la composición de la Comisión Accidental, conformada para estudiar y emitir concepto sobre las objeciones gubernamentales de la referencia, es respetuosa de los artículos 161 superior y, puntualmente del tercer supuesto contenido en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992.

21. En torno a la exigencia de representación de todas las bancadas[89] en la integración de la Comisión Accidental, la Sala encuentra que dos de los cuatro miembros son militantes del mismo partido. Es así como los Representantes Jorge Camilo Abril Tarache y Fabio Raúl Amín Saleme hacen parte del Partido Liberal; mientras que el Representante Pedrito Tomás Pereira Caballero pertenece al Partido Conservador Colombiano y la Senadora Nohora Stella Tovar Rey al Partido Centro Democrático.

En relación con este requisito, la Corte consideró en la sentencia C-313 de 2014, reiterada en sentencia C-093 de 2018, que si bien la comisión de conciliación conformada en el trámite legislativo no garantizó la representación de todas las bancadas, ello no configuraba un vicio de procedimiento. A su juicio, “[se] dio participación a tres partidos diferentes, lo cual no impedía que se hubiese podido ampliar la base de participación pero con el eventual riesgo de dificultar los consensos requeridos”, lo que resulta contrario al propósito esencial de las comisiones de mediación y, por tanto, al tenor del artículo 161 de la Constitución. En esa oportunidad, este Tribunal resaltó que en relación con la integración de la comisión accidental, “no se presentó una protesta formal de bancada alguna inconforme con lo decidido por las respectivas mesas directivas”, razón suficiente para desestimar la presunta violación del inciso 2 del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual preceptúa que las mesas directivas deben asegurar la representación de las bancadas en las comisiones accidentales.

Por consiguiente, aunque dos de los cuatro integrantes de la Comisión Accidental conformada para el estudio de las objeciones y la elaboración del informe son miembros del mismo partido, lo cierto es que, en razón de su publicación en la Gaceta del Congreso[90], dicho informe fue conocido por los congresistas de todas las bancadas, sin que las mismas se hubieran opuesto a lo decidido por las mesas directivas en relación con la conformación

de la Comisión. Además, el informe fue debatido en las correspondientes plenarias y fue aprobado por una amplia mayoría, lo que supone que una conformación más representativa de las bancadas no habría modificado el resultado final.

De este modo, en aplicación de la jurisprudencia referida, la Sala concluye que en el asunto de la referencia no existen reparos a la composición de la Comisión Accidental que preparó el informe de insistencia sobre las objeciones gubernamentales.

22. En cuanto a la publicación del informe[91] sobre las objeciones gubernamentales, la Sala constata que el mismo se publicó en las Gacetas del Congreso N°. 948 de 20 de octubre de 2017 -Senado- y 958 de 23 de octubre de 2017 -Cámara-. En esa medida, este requisito se encuentra acatado porque la consideración y aprobación del informe se realizó el 5 de diciembre de 2017[92] y el 28 de agosto de 2018[93], respectivamente.

Anuncio previo a la votación

23. El inciso 5º del artículo 160 de la Carta dispone que “ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

En relación con el trámite en la Cámara de Representantes, la Sala en Auto 505 de 2018, advirtió que no se realizó una votación nominal y pública sino ordinaria, por ende devolvió a ese organismo para que se subsanara el vicio identificado como se ahondará en siguientes consideraciones. Entonces, frente al trámite rehecho este Tribunal encuentra que el anuncio previo se surtió en la sesión del 21 de agosto de 2018, tal como obra en el Acta N°. 006 publicada en la Gaceta del Congreso N°. 1082 de 3 de diciembre de 2018. La votación y aprobación del informe de objeciones fueron adelantadas en la sesión plenaria siguiente, efectuada el 28 de agosto de 2018 como consta en el Acta N°. 007 publicada en la Gaceta del Congreso N°. 039 de 8 de febrero de 2019.

25. De esta forma, la Sala colige que se cumplieron las exigencias constitucionales en relación con el anuncio previo del informe de las objeciones gubernamentales.

Quorum, mayorías exigidas y votación nominal y pública

26. Esta Corporación ha establecido que las votaciones del informe de ponencia en plenarias de cada una de las Cámaras, deben realizarse de manera nominal y pública, esto en aras de que se proteja a ultranza, los principios de democracia, publicidad y transparencia, tanto más tratándose de un conflicto que se presenta entre dos órganos del Estado[94].

27. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los informes sobre las objeciones gubernamentales deben ser aprobados por mayoría absoluta, es decir por la mitad más uno de los miembros de cada una de las Cámaras[95]. Dicha tesis fue adoptada inicialmente en la sentencia C-069 de 2004[96], cuando la Corte sostuvo que la mayoría absoluta se imponía en vista de que el proyecto objetado era devuelto a las Plenarias para “segundo debate”, lo cual imponía los requisitos propios de dicho trámite (art. 167 C. Pol.)[97].

28. En el Senado de la República, como ya se indicó, se consideró y aprobó el informe de objeciones presentado por la Comisión Accidental en plenaria de 5 de diciembre de 2017, lo cual se encuentra consignado en el Acta N°. 42, publicada en la Gaceta del Congreso N°. 173 de 20 de abril de 2018.

En esa sesión existió quorum deliberatorio[98] y decisorio[99], ya que se hicieron presentes al inicio de la sesión 89 senadores[100]. Además, la aprobación del informe se produjo mediante votación nominal y pública, con 53 votos por el sí y ninguno por el no - para un total de 53 votos-[101], lo cual acredita la mayoría absoluta[102] exigida por la jurisprudencia constitucional en tanto el Senado estaba compuesto por 102 parlamentarios en 2017.

29. Por su parte, inicialmente en la Cámara de Representantes el 13 de diciembre de 2017 se llevó a cabo la aprobación del informe presentado por la Comisión Accidental, mediante votación ordinaria como consta en el Acta N°. 273 divulgada en la Gaceta del Congreso N°. 159 de 2018[103]. En consecuencia, mediante Auto 505 de 2018, la Sala Plena dispuso la devolución del expediente legislativo a dicha Corporación a fin de que se subsanara el error identificado y se procediera a votar de manera nominal y pública el informe de objeciones del asunto de la referencia.

Una vez corregida la deficiencia procedimental anotada, la Corte encuentra que el informe

fue discutido y aprobado en plenaria de 28 de agosto de 2018, a la que asistieron 160 representantes[104] por lo que se constata la existencia de quorum deliberatorio y decisorio. En esa fecha, se efectuó la aprobación del informe con 105 votos por el sí y 1 por el no -para un total de 106 votos, emitidos a través del sistema de voto nominal y público, según se lee en el Acta Nº. 007 publicada en la Gaceta del Congreso Nº. 039 de 8 de febrero de 2019, de manera que también se pudo verificar que la decisión se adoptó con la mayoría absoluta de la Cámara de Representantes, que para el 2018, estaba integrada por 172 parlamentarios.

30. Con fundamento en lo expuesto, la Corte concluye que el informe de objeciones fue válidamente aprobado tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, pues en ambas células existió quorum deliberatorio y decisorio y se aprobó el informe por mayoría absoluta.

Otros requisitos

31. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que, aunque la Constitución no señala expresamente el plazo dentro del cual las cámaras deben tramitar las objeciones gubernamentales, ello no implica que se tenga un plazo indefinido para tal fin, de manera que “ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”[105].

En el asunto de la referencia, se advierte que el escrito de objeciones fue radicado en la Cámara de Representantes el 1º de agosto de 2017 y el informe de la Comisión Accidental fue aprobado el 5 de diciembre de 2017 en el Senado[106] y el 28 de agosto de 2018 en la Cámara[107]. Lo anterior indica que el trámite legislativo de las objeciones gubernamentales se produjo dentro de dos legislaturas, tal como ha sido requerido por parte de este Tribunal.

32. Por último, la Sala observa que el texto del proyecto de ley objetado es exactamente el mismo en el cual el Congreso insistió, de modo que se cumple la exigencia de congruencia entre los dos contenidos[108].

33. Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que el procedimiento de aprobación

de las objeciones gubernamentales se llevó a cabo en forma adecuada, lo que habilita a esta Corporación a pronunciarse de fondo sobre la controversia constitucional suscitada entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional.

Examen material de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional

Problema jurídico

34. Una vez superado el análisis formal de las objeciones gubernamentales pasa la Corte a realizar el análisis material de la objeción formulada. En este caso le corresponde a la Sala analizar si ¿el Proyecto de Ley No. 065/16 Cámara - 208/16 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’” vulneró los artículos 142, 151 y 157.2 de la Constitución al ser tramitado y aprobado por la Comisión Cuarta de asuntos económicos y no por la Comisión Segunda que tiene dentro de sus competencias el trámite y aprobación de las leyes de honores?

Para tal efecto, la Corte abordará i) la importancia de la división temática de las Comisiones Permanentes del Congreso de la República; ii) la flexibilización del reparto del trabajo legislativo de las comisiones constitucionales permanentes; finalmente; iii) el contenido de las leyes de honores, y finalmente iv) el análisis y la resolución del caso concreto.

La importancia de la división temática de las Comisiones Permanentes del Congreso de la República

35. El artículo 142 de la Constitución establece que “[c]ada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. (...)”.

A su turno, el artículo 157.2 superior indica que “[n]ingún proyecto será ley sin: (...) 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate

se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras”.

36. En consonancia con lo anterior, la Ley 3ª de 1992[109] dispuso que en el Senado y en la Cámara de Representantes funcionarían siete Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia, a saber:

“Comisión Primera. (...) conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

Comisión Segunda. (...) 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 Tercera. (...) conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

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.

Comisión Quinta. (...) conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos

del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

Comisión Sexta. (...) conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.

Comisión Séptima. (...) conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.”[110]

37. En similar sentido, el artículo 146[111] de la Ley 5ª de 1992 disponía que los proyectos que contaran con varias materias debían ser repartidos a la Comisión a la que le correspondiera la temática predominante. Sin embargo, este precepto fue declarado inexecutable en sentencia C-025 de 1993 al contrariar el contenido del artículo 158 C. Pol.

38. Ahora bien, la jurisprudencia ha determinado que una ley tramitada en una comisión sin competencia se encuentra viciada de inconstitucionalidad. Así, en sentencia C-648 de 1997 se indicó que “(...) las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992”.

39. Por su parte, en sentencia C-540 de 2001 este Tribunal estableció que “...la distribución del trabajo durante el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República obedece a varios criterios confluyentes, relacionados con la especialización del trabajo legislativo y con la distribución racional de las actividades a cargo del Congreso, los cuales están adicionados con la regla de la publicidad de las actuaciones y

deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley. Estos elementos tienen como común denominador el procurar la consecución de los fines esenciales del Estado”.

En esa oportunidad, la Corte enfatizó que “[l]a especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan”.

40. De manera uniforme y consolidada, esta Corporación ha señalado que la justificación de la distribución de trabajo entre las comisiones obedece a motivos técnicos y razonables en la actividad legislativa. Así, en la sentencia C-975 de 2002, se explicó que “tiene como objetivo fundamental la tecnificación, especialización y distribución racional del trabajo legislativo en cada periodo constitucional, procurando a un mismo tiempo contribuir a la realización de algunos de los fines esenciales del Estado -como el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan- y garantizar que las funciones asignadas al Congreso de la República se ejecuten con celeridad, eficiencia y efectividad”.

Adicionalmente, se reiteraron las consideraciones efectuadas sobre la especialización del trabajo legislativo en la sentencia C-540 de 2001, especialmente las referidas a que dicha repartición “(...) promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población. La distribución racional del trabajo legislativo permite equilibrar la asignación de actividades entre Senadores y Representantes a la Cámara; agilizar el desarrollo de las funciones del Congreso; organizar la actividad legislativa, y facilitar la asignación de responsabilidades políticas a los congresistas durante el proceso legislativo, en aras de la eficiencia y modernización de la función legislativa”.

41. En igual sentido, la sentencia C-011 de 2013 destacó las razones que justifican la asignación de trabajo diferenciado entre las comisiones, entre ellas:

“i) Permite un trámite más eficiente de las iniciativas legislativas, por cuanto los proyectos se asignarán al grupo de congresistas, en cada una de las cámaras legislativas, que cuente con mayores conocimientos sobre el tema regulado, lo cual facilita el cumplimiento de las funciones del Congreso dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo.

ii) Facilita la distribución racional de las actividades del órgano legislativo, por cuanto permite un reparto adecuado y sin sobrecarga para ninguna de dichas comisiones.

iii) La asignación de manera organizada y sistemática por temas a las diferentes comisiones, redundará en una mayor garantía de publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley.

iv) Permite la realización de debates más especializados que favorecen el proceso legislativo, pues los congresistas que hagan parte de cada una de las comisiones laborarán sobre materias de su interés, que guarden relación con su área de formación o de experiencia laboral.

v) Facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población”.

42. Conforme a lo expuesto, se colige que el artículo 142 constitucional estatuyó una subdivisión temática en el Congreso con el propósito de satisfacer los postulados que fundamentan el Estado social de derecho, como es el principio democrático, participativo y pluralista, bajo la intención que con la especialización de las comisiones permanentes se favoreciera herramientas concretas y organizadas en aras de que el trabajo del órgano legislativo se realice de una manera más organizada y sistemática.

Este mandato fue desarrollado a través del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 que asignó la organización de las comisiones constitucionales con el objetivo de cumplir con el propósito de la especialización, la distribución de tareas, facilitar el control político y la discusión y aprobación de los proyectos en primer debate con mayor celeridad, eficiencia y efectividad.

La jurisprudencia ha establecido que la división temática tiene como finalidad buscar un mejor orden y división del trabajo legislativo, creando empatía entre los congresistas que tengan afinidad con el tema que se delibera en el primer debate por su especialidad o

profesión, esto en aras al mejoramiento y la tecnificación de los debates que se realizan en el Congreso.

La flexibilización del reparto del trabajo legislativo de las comisiones constitucionales permanentes

43. La jurisprudencia ha reconocido la flexibilización del reparto del trabajo legislativo en una Comisión especializada, teniendo en cuenta la gran variedad de principios y objetivos constitucionales que deben ser desarrollados mediante ley, sumado a la dinámica y especificidad de cada materia legislativa.

Así en la sentencia C-648 de 1997 se dispuso que “[e]n aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexecutable por vicios de forma de la ley de que se trate” (negrilla fuera de texto original).

44. Posteriormente, en la sentencia C-540 de 2001 se indicó que “[s]iempre existirán asuntos de ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo. En la Ley 3ª de 1992 permite ilustrar lo anteriormente señalado y en ella se encuentran temas comunes que están distribuidos en varias comisiones permanentes. Esta realidad señala la improcedencia de interpretaciones inflexibles cuando se estudien proyectos de ley específicos, además de permitir la oportunidad para que el Presidente de la Cámara donde se radique el proyecto de ley lo revise, determine cuál es la materia dominante en él y, en aplicación del ‘criterio de especialidad’, lo remita a la correspondiente comisión constitucional permanente para que dé aplicación a lo señalado en el artículo 157-2 de la Constitución Política. Siempre existirán asuntos de ley que de una u otra

manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo (...)".

Aunado a ello, este Tribunal concluyó que en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido pueda pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes, el control de constitucionalidad debe ser flexible en atención a que:

"1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley. 2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la comisión que considere competente. 3. Si es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante. 4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella, lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.

45. De igual forma, en la sentencia C-975 de 2002 se explicó que la posibilidad de flexibilización de la discusión de la Comisión especializada en dos casos: i) cuando la temática de un proyecto de ley no aparece adscrita a una determinada comisión permanente; y ii) cuando en el proyecto de ley se regulan asuntos cuya discusión compete a diversas comisiones.

En estas dos circunstancias y siguiendo lo dispuesto los parágrafos 1º y 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, se establece que debe primar el principio de especialidad, de manera

que cuando la materia sobre la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una comisión, “el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer materias afines”.

46. Para esta Colegiatura, el uso de dicha potestad radicada en el Presidente de la Corporación correspondiente, en aras de la salvaguarda del principio democrático, solo constituye un vicio de constitucionalidad cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

En efecto, en la sentencia C-306 de 2009 se aseguró que “[e]n aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexecutable por vicios de forma de la ley de que se trate” (negrilla fuera de texto original).

En esta decisión se indicó que, “la misma Corte ha reconocido que en muchos casos no se puede determinar con claridad cuál debe ser la Comisión competente para tramitar un proyecto de ley determinado, razón por la cual el control de constitucionalidad que se realice en este campo debe ser flexible” (negrilla fuera de texto original).

Del mismo modo, consideró que, en aras de respetar el principio democrático, “el control que efectúa sobre la decisión del Presidente de una Cámara Legislativa de asignar un proyecto de ley a una comisión es un control de irrazonabilidad, de tal manera que esas asignaciones solamente podrán ser declaradas inconstitucionales cuando no exista una duda razonable acerca de la Comisión que deba conocer sobre el proyecto o un principio de razón para que el Presidente de una Cámara Legislativa le haya adjudicado un proyecto a una Comisión determinada”.

47. Conforme a lo expuesto, se aprecia que el alcance de la expresión “Comisión constitucional permanente” contenida en el numeral segundo del artículo 157 de la Constitución, debe partir de un análisis material del tema, los objetivos y la finalidad de la ley[112], con el fin de verificar si la asignación de la comisión constitucional permanente por parte del Presidente de la Cámara respectiva, fue irrazonable.

En conclusión, desde la expedición de la Ley 3ª de 1992 se dispuso la posibilidad de remitir a una comisión según el criterio del Presidente del órgano correspondiente, cuando su temática no haya sido expresamente atribuida una en específico. Esta asignación flexibiliza el rigor de la división de comisiones especializadas y, a su turno, supone una flexibilización del control de constitucionalidad, teniendo en cuenta que el trámite tenga una justificación suficiente y no sea irrazonable.

El contenido de las leyes de honores

48. Las leyes de honores se encuentran reguladas en el artículo 150, numeral 15, superior, al tenor del cual el Congreso podrá “Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”.

49. La Corte ha indicado cuál puede ser el contenido y el objetivo de las leyes de honores, así en la sentencia C-057 de 1993[113], estableció que no es necesario que se detalle particularmente el nombre de cada una de las personas a las que se debe exaltar y dispuso que este reconocimiento se puede dar de forma abstracta o impersonal, sin efectuar individualizaciones.

En esa oportunidad, este Tribunal consideró que no se vulnera la reserva legal para incluir en futuras vigencias fiscales en el presupuesto nacional, los gastos públicos que se decretan para las obras de interés social y, tampoco desconoce la prohibición de destinar rentas específicas contenidas en el artículo 359 de la Constitución, dado que no se trata de un ingreso permanente y específico del presupuesto nacional “que tenga que reservarse parcial o totalmente para dedicarlo exclusivamente a la satisfacción de determinado servicio o necesidad pública”.

51. A su turno, en la Sentencia C-817 de 2011[115] se realizó una sistematización de las reglas jurisprudenciales relativas a las leyes de honores y se señaló que:

“La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: 1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas ‘... exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad’. 2. Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, ‘[e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.

Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a ‘decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria’ y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.’ 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (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”.

52. En suma, las leyes de honores son leyes particulares o singulares que tienen como finalidad la de destacar o reconocer los méritos de los ciudadanos que “hayan prestado servicios a la patria” (artículo 150.15 C. Pol). Sin embargo, este tipo de leyes también

pueden ser utilizadas para una exaltación de hechos, lugares o instituciones que merecen ser destacados públicamente, para promover valores que atañen a los principios de la Constitución. Una de las características de este tipo de leyes es que por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis. En este tipo de leyes se pueden entremezclar aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales para obras de interés social relacionadas con la celebración, aniversario u honor y, en este caso, no debe considerarse como rentas de destinación específica porque no se trata de ingresos permanentes del presupuesto nacional.

Análisis y resolución del caso concreto

53. El Gobierno Nacional funda su objeción de inconstitucionalidad sobre el proyecto de ley N.º. 065/16 Cámara – 208/16 Senado en la que se declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al municipio de Orocué del Departamento de Casanare “exaltando su condición de cuna de la obra literaria ‘La Vorágine’”, en un vicio de forma, que considera de carácter insubsanable, al haberse tramitado a través de la Comisión Cuarta Constitucional y no por la Comisión Segunda que tiene el conocimiento de las leyes de “hombres y monumentos públicos”.

A su juicio, ello infringió los artículos 142, 151 y 157.2 de la Constitución, porque se tramitó el proyecto de ley en primer debate en una comisión incompetente para hacerlo de acuerdo a la asignación de funciones y materias por especialidad descrita en la Ley 3ª de 1992. Refirió que la inconstitucionalidad se presenta porque el objeto predominante del proyecto de ley es la exaltación de la cultura del municipio de Orocué, aun cuando se estén autorizando gastos que pueden ser incorporados o no al presupuesto en el marco fiscal de mediano plazo.

54. La Comisión Accidental designada en el Congreso consideró que las objeciones formuladas por el Gobierno eran infundadas porque de acuerdo al parágrafo 2º de la Ley 3ª de 1992, “cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines”, y consideró que la Comisión Cuarta no solo tiene la competencia, sino la especialidad para abordar los artículos 2 y 3 del

proyecto de ley, ya que los mismos implican tanto un gasto social, como aspectos de planificación y desarrollo, que implica que no sea necesario que sean discutidos por la Comisión segunda.

Hizo énfasis en que el proyecto de ley debía ser estudiado por una Comisión Económica que tuviera el suficiente conocimiento y experiencia de haber discutido previamente el texto y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto nacional y el marco fiscal de mediano plazo. Se indicó que el proyecto de ley tiene conexión con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en lo referente en las “perspectivas de desarrollo y objetivos” y en el “Crecimiento y bienestar para los Llanos: medioambiente, agroindustria y desarrollo humano”. Por último, resaltó que otras leyes de honores han sido tramitadas por la Comisión Cuarta, cuando implican asignación de partidas presupuestales.

55. La Procuraduría General de la Nación consideró que las objeciones gubernamentales son infundadas porque en el análisis de la asignación de las comisiones se debe verificar si en el proyecto de ley tramitado existe concurrencia competencial entre varias comisiones, y establecer si se trata de una ley monotemática o multitemática para determinar si la potestad que tiene el Presidente de la respectiva Cámara de enviar, según su criterio, a la Comisión que considere competente para conocer estas materias (parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992).

En este caso encontró el Ministerio Público que el proyecto de ley es multitemático dado que algunas de las materias tienen “conexidad temática por analogía” con los asuntos de la Comisión Cuarta, en la medida en que se da una autorización de conformación patrimonial con recursos nacionales e internacionales, públicos o privados; se prevé la construcción de obras y bienes turísticos, los cuales son también de utilidad pública y porque el proyecto de ley ordena la elaboración de programas entre entidades públicas, lo cual se relaciona de manera analógica con la potestad de la comisión para regular los establecimientos públicos.

56. Entonces pasa la Sala a verificar el contenido del proyecto de ley para luego establecer si se entrecruzan materias que podrían ser tramitadas en distintas comisiones y de ser así si existe una razón suficiente y proporcional para que dicho proyecto pueda ser tramitado por la Comisión Cuarta, previo a verificar si las objeciones gubernamentales

formuladas por el Gobierno Nacional son fundadas o no.

57. El proyecto de ley Nº. 065/16 Cámara – 208/16 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’” está compuesto por seis artículos, a saber:

En el artículo 1º se declara al municipio de Orocué (Departamento del Casanare) “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”, en su condición de cuna de la obra literaria “La Vorágine” del escritor José Eustasio Rivera.

El artículo 2º, autoriza al Gobierno Nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para realizar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Orocué: 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.

En el artículo 3º se autoriza 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, incluido el proyecto de ‘La ruta turística La Vorágine’”.

El artículo 4º establece que el Gobierno Nacional, la Gobernación de Casanare y el Municipio de Orocué podrán gestionar con otras entidades públicas o privadas, recursos adicionales a los que se apropien en el presupuesto de la Nación.

En el artículo 5º se indica que RTVC producirá un programa de televisión y radio sobre la designación de Orocué como patrimonio histórico y cultural, destacando además los

diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

Finalmente, el artículo 6º dispone que la entrada en vigencia a partir de su promulgación.

58. En atención a lo anterior, constata la Sala que en este caso se trata de una ley en donde convergen diferentes temáticas que no solamente cumplen con la finalidad de la exaltación del municipio de Orocué y la obra literaria “La Vorágine”, sino de aspectos presupuestales que tienen como objetivo la obtención de recursos para financiar obras de interés público como la restauración de la “Casa Amézquita” para adecuarla como casa museo y centro de memoria histórica[116]; la construcción de la Biblioteca Municipal José Eustasio Rivera; la construcción de una escuela de formación de escritores José Eustasio Rivera con énfasis en los escenarios, circunstancias y personajes de la cultura y el folklore llanero y la construcción de un sendero y parque lineal con cápsulas virtuales para la proyección de obras en 3D.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que como lo expresaron la Comisión Accidental del Congreso y el Procurador General de la Nación, el proyecto de ley objeto de análisis se compone de distintas materias que conjugan la exaltación del municipio de Orocué, propio de la ley de honores, con otras materias de tipo presupuestal, financiero y de consecución, administración y ejecución de recursos.

59. De tal forma, para la Corte es evidente que el proyecto de ley es multitemático, por lo cual se debe valorar si por este hecho puede ser tramitado por la Comisión Cuarta y de si ser así si resulta razonable que el Presidente de la Cámara haya enviado el Proyecto de ley a esta Comisión.

Como se indicó anteriormente la Comisión Cuarta, según la ley 3ª de 1992, tiene como asuntos a tramitar (i) leyes orgánicas de presupuesto; (ii) sistema de control fiscal financiero; (iii) enajenación y destinación de bienes nacionales; (iv) regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marca; (v) creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales y (vi) el control de calidad y precios de la contratación administrativa.

Al respecto, la Sala advierte que, prima facie, no se aprecia una vinculación directa con las temáticas de esta Comisión, que aunque tiene relación con temas presupuestarios y

financieros no se ocupa específicamente de regular algunos de los aspectos enumerados en la Ley 3ª de 1992. No obstante, como expuso la Comisión Accidental que negó las objeciones gubernamentales en el Congreso, así como la Procuraduría General de la Nación, la Comisión Cuarta del Congreso se ocupa además de las materias enumeradas de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, la ley anual de presupuesto y el marco fiscal de mediano plazo.

60. En este sentido, la Corte al realizar un análisis flexible como lo ha sostenido la jurisprudencia, encuentra razonable que siguiendo lo dispuesto en el parágrafo 2º de la Ley 3ª de 1992 el Presidente de la Cámara de Representantes haya decidido enviar el proyecto de ley, objeto de revisión, a la Comisión que según su criterio, era la competente para tramitar ley de acuerdo a la especialidad cuando se tratan temas convergentes que den lugar a que el proyecto de ley pueda ser competencia de distintas comisiones, esto es, la Comisión Cuarta.

En este caso aunque confluyen temáticas relacionadas con la exaltación y la promoción del municipio de Orocué, lo que se realiza primordialmente es la declaratoria de patrimonio histórico cultural al municipio y la autorización al Gobierno Nacional para incorporar las partidas presupuestales para la realización de las obras de utilidad pública e interés social con miras a la promoción y difusión de la ruta turística de la obra literaria “La Vorágine”, así como en el apoyo a la gobernación del Casanare y municipio de Orocué en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de proyectos de patrimonio inmaterial y material en aras de promocionar el desarrollo turístico del municipio.

En atención a los elementos presupuestales del proyecto de ley y la conexidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018[117] y el marco fiscal del mediano plazo, considera la Sala que son infundadas las objeciones gubernamentales formuladas, ya que al tratarse de un proyecto en donde confluían varias materias no era irrazonable que el Presidente de la Cámara de Representantes, utilizando la potestad conferida por el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, lo enviara a la Comisión que según su criterio era competente para conocer estas materias por la permisión de flexibilización del reparto legislativo de las comisiones constitucionales permanentes.

Aunado a lo anterior, el argumento del Gobierno referido a que debió conocer la comisión

cuya temática era predominante en el proyecto conforme al artículo 146 de la Ley 5ª de 1992, tampoco es de recibo para este tribunal habida cuenta que dicho precepto fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-025 de 1993.

61. Así las cosas, la Corte estima que las objeciones gubernamentales al proyecto de ley Nº. 065/16 Cámara - 208/16 Senado “por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento del Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria ‘La Vorágine’” son infundadas puesto que no fue irrazonable que se tramitará en la Comisión Cuarta, ya que dicha comisión es competente para discutir y aprobar temas relacionados con las erogaciones presupuestales, el Plan Nacional de Desarrollo y el marco fiscal de mediano plazo, en donde tiene competencia y experticia los miembros de dicha Comisión y, que en cierta medida se relaciona con algunos de los temas abordados en el proyecto de ley, específicamente con el artículo 2 y 3.

Conclusiones

62. En el estudio formal de las objeciones gubernamentales la Corte encontró que en la aprobación del Informe en la Plenaria de la Cámara de Representantes se había presentado un vicio de forma de carácter subsanable que fue la falta de aprobación nominal y pública. Por intermedio del Auto 505 de 8 de mayo 2018 se ordenó la subsanación de dicho vicio mediante la aprobación en la Plenaria de la Cámara, dando lugar a que el 28 de agosto del presente año se efectuara la votación nominal y pública con una aprobación de 108 votos por el sí y 1 voto por el no, cumpliéndose de este modo con todos los requisitos formales en el trámite de las objeciones.

63. En relación con el control material de las objeciones gubernamentales relacionados con la posible violación de los artículos 142, 151 y 157 numeral 2 de la Constitución, la Sala consideró que las objeciones propuestas por el Gobierno eran infundadas dado que en el contenido del proyecto confluyen temas podían ser tramitados por la Comisión Segunda (ley de honores) o por la Comisión Cuarta (temas presupuestarios, del Plan Nacional de Desarrollo y del marco fiscal de mediano plazo), y que la decisión del Presidente de la Cámara de que dicho proyecto fuera tramitado en primer debate por la Comisión Cuarta no fue irrazonable dado el carácter multitemático del proyecto de ley.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

DECLARAR INFUNDADAS las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley No. 065/16 Cámara - 208/16 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’”.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Ausente en comisión

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Ausente en permiso

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 43, cuaderno 1.

[2] Folios 47 a 49, cuaderno 1.

[3] Folio 52, cuaderno 1.

[4] Folio 54, cuaderno 1.

[5] Folios 57 y 58, cuaderno 1.

[6] Folio 59, cuaderno 1.

[7] Folios 69 a 75, cuaderno 1.

[8] Folio 77, cuaderno 1.

[9] Folios 87 y 88, cuaderno 1.

[10] Folios 90 a 92, cuaderno 1.

[11] Folios 110 a 119, cuaderno 1.

[12] Folios 120 a 123, cuaderno 1.

[13] Folios 125 a 131, cuaderno 1.

[14] Folios 166 y 167, cuaderno 2.

[15] Folios 169 a 173, cuaderno 2.

[16] Folio 178, cuaderno 2.

[18] Folio 186, cuaderno 2.

[19] Folio 181, cuaderno legislativo.

[20] Folio 7, cuaderno 1.

[21] Ibídem.

[22] Sentencia C-792 de 2000.

[23] Folio 7, cuaderno 1.

[24] Folio 8, cuaderno 1.

[25] Sobre el particular, afirmó que según la sentencia C-948 de 2014 las leyes de honores “deben ser dictadas dentro de los 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”. Cfr. Folio 9.

[26] Artículo 2: “Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia. Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: (...)

Comisión Segunda. Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, 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. Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintisiete (27) miembros en la Cámara de Representantes, 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. (...)"

[27] Folio 9, cuaderno 1.

[28] Folio 10, cuaderno 1.

[29] Norma declarada inexecutable en la sentencia C-025 de 1993, sin que de ello se hubiere dejado constancia en las objeciones presentadas.

[30] Folio 10, cuaderno 1.

[31] "Parágrafo 2o. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines".

[32] Folio 13, cuaderno 1.

[33] Ibídem.

[34] Folio 14, cuaderno 1.

[35] Ibídem.

[36] Ibídem.

[37] Folios 17 a 28, cuaderno 2.

[38] Se hace referencia a que se recibió el día 24 de julio de 2017. Folio 20, cuaderno 1.

[39] Folio 21, cuaderno 1.

[41] Folio 24, cuaderno 1.

[42] Folio 25, cuaderno 1.

[43] Folio 26, cuaderno 1.

[44] *Ibídem*.

[45] La base argumentativa expuesta en este capítulo se sustenta en las consideraciones expuestas en la sentencia C-093 de 2018.

[46] La objeción, en cuanto a su alcance, puede ser total o parcial. Es total cuando implica la oposición frente a la integridad de la iniciativa y parcial cuando se limita a atacar uno o varios de sus artículos.

[47] Ley 5ª de 1992, artículo 186.

[48] Sentencias C-290 de 2009 y C-398 de 2010.

[49] Artículos 167 y 241.8 de la Constitución.

[50] Artículo 167 de la Constitución.

[51] Constitución Política, artículo 241.8.

[52] Sobre esta posibilidad, en la citada sentencia C-805 de 2001, se expuso que: “encuentra la Corte que comoquiera que las modificaciones que se introduzcan por las cámaras se originan en las objeciones del Gobierno y no pueden tener alcance distinto que el de tratar de subsanarlas, debe entenderse que hay una insistencia en los términos del artículo 167 y que corresponde a la Corte Constitucional decidir con carácter definitivo las diferencias. Es necesario precisar que en esta instancia no es posible introducir materias nuevas, las cuales serían inconstitucionales por ese solo hecho, y que por consiguiente el debate de constitucionalidad se plantea en los términos de las objeciones inicialmente

formuladas por el Gobierno, y en el examen de si las modificaciones fueron suficientes para superarlas” Énfasis por fuera del texto original.

[53] La base argumentativa expuesta en este capítulo se sustenta en la metodología seguida en la sentencia C-093 de 2018.

[54] Publicadas en la Gaceta del Congreso N°. 639 de 2017.

[55] Publicado en las Gacetas del Congreso N°. 958 y 948 de 2017 Cámara y Senado, respectivamente.

[56] De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 que reza “en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”. Sobre el particular, consúltense las sentencias C-625 de 2010, C-321 de 2009, C-452 de 2006, C-579 de 2002 y C-380 de 1995, entre otras.

[57] Publicada en la Gaceta del Congreso N°. 182 de 2017.

[58] Publicada en la Gaceta del Congreso N°. 49 de 2018.

[59] Folio 142, cuaderno legislativo.

[60] Ibídem.

[61] Folio 143 del Cuaderno de trámite. El sello de recibido con la firma de dicha funcionaria se dio a las 2:50 p.m.

[62] Folios 143 a 146, cuaderno legislativo.

[63] Folios 69 y 75, cuaderno 1.

[64] Folios 1 a 6, cuaderno legislativo.

[65] Constitución Política, artículo 115, inciso 2: “el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos

administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”.

[66] Ley 1431 de 2011, artículo 2, inciso 5: “las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad”.

[67] Sentencias C-313 de 2014, C-076 de 2012, C-730 de 2011 y C-093 de 2018, entre otras.

[68] Folios 147 y 148, cuaderno legislativo.

[69] Perteneciente al Partido Liberal.

[70] Perteneciente al Partido Liberal.

[71] Perteneciente al Partido Conservador Colombiano.

[72] Perteneciente al Partido Centro Democrático.

[73] La conceptualización de estos requisitos se sustenta en las consideraciones expuestas en la sentencia C-093 de 2018.

[74] Constitución Política, artículo 161.

[75] Ley 5ª de 1992, artículo 187.

[76] Ibídem.

[77] Constitución Política, artículo 161.

[78] Ibídem.

[79] Sentencia C-406 de 2013.

[80] Folios 149 a 153, cuaderno legislativo.

[82] La jurisprudencia ha resaltado la necesidad de determinar si cualquier irregularidad en el trámite tiene la potencialidad de devenir en un vicio de inconstitucionalidad, acudiendo al principio de instrumentalidad de las formas que consiste en realizar una interpretación teleológica de la norma conforme al fin sustantivo que esta persigue. Al respecto, en sentencia C-093 de 2018, la Corte reiteró la C-240 de 2012 y consideró que: ‘No toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del principio de instrumentalización de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo [C-737 de 2002], claro es, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático. Para determinar la trascendencia de un vicio en el procedimiento legislativo se debe contextualizar la situación en la cual se presentó, pues no toda irregularidad conlleva la afectación de aspectos sustanciales, luego no da lugar a la invalidez de una norma, tal como se explicó en la sentencia C-473 de 2004 ya referida, donde explicó (...) ‘[p]or ello, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas’.’ En esos términos, se afecta la constitucionalidad ante supuestos donde los vicios de procedimiento ‘i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la carta política [C-473 de 2004]’. Sin embargo, pueden concurrir situaciones en que las “irregularidades (...) no tengan la entidad para configurar un verdadero vicio, porque (i) se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, o (ii) fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó la formación de la ley [C-737 de 2002]”.

[83] Ley 5ª de 1992, artículo 187: “Composición. Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias. (...)” (negrilla fuera de texto original).

[84] Folio 1, cuaderno legislativo.

[85] Folios 36 y 76, cuaderno legislativo.

[86] Folios 100 y 128, cuaderno legislativo.

[87] Publicada en la Gaceta del Congreso N°. 182 de 2017.

[88] Sentencia C-076 de 2012.

[89] Ley 5ª de 1992, artículo 187: “Composición. (...)En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.”

[90] Gacetas del Congreso N°. 958 de 2017 -Cámara- y 948 de 2017 -Senado-.

[91] Constitución Política, artículo 161: “(...) Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.

[92] Acta N°. 42, publicada en la Gaceta 173 de 20 de abril de 2018.

[93] Acta N° 007, publicada en la Gaceta 039 de 8 de febrero de 2019.

[94] Ver Autos 031, 032, 086 y 242 de 2012, y Auto 255 de 2016.

[95] Según el artículo 117 de la Ley 5ª de 1992 la mayoría absoluta es la adoptada por la mitad de los votos de los integrantes de cada una de las Cámaras.

[96] Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-985 de 2006, C-1040 de 2007, C-866 de 2010, C-663 de 2013, C-432 de 2017, entre otras.

[97] En dicha sentencia se indicó que, “Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general que rige el procedimiento de aprobación de las leyes. Por ejemplo, mientras que en general la

aprobación de un proyecto requiere mayoría simple (CP art. 146), la insistencia exige ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras CP art. 167)”.

[98] Según el art. 116 de la Ley 5ª de 1992, corresponde a la cuarta parte de los miembros.

[99] En virtud del art. 116 de la Ley 5ª de 1992, equivale a la mitad parte de los miembros.

[100] 10 Senadores se ausentaron con excusa.

[101] En igual sentido, obra en el expediente certificación remitida por el Secretario General del Senado de la República el 25 de abril de 2017, cfr. folios 57 y 58, cuaderno 1.

[102] Conforme al art. 117 de la Ley 5ª de 1992, corresponde a la mitad más uno de los integrantes de la célula legislativa.

[103] Esta información fue corroborada en certificación remitida por el Secretario General de la Cámara de Representantes el 31 de mayo de 2018, cfr. Folio 88, cuaderno 1.

[104] 7 Representantes se ausentaron con excusa.

[105] Sobre este punto, en la sentencia C-885 de 2004, la Corte afirmó: “de conformidad con el artículo 162 superior las objeciones gubernamentales aun proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional”.

[106] Acta N°. 42, publicada en la Gaceta del Congreso N°. 173 de 20 de abril de 2018.

[107] el Acta N°. 007 publicada en la Gaceta del Congreso N°. 039 de 8 de febrero de 2019.

[108] En Auto 476 de 2017 se señaló “Del trámite dado a las objeciones gubernamentales,

es necesario examinar dos aspectos que podrían materializar vicios en el procedimiento: (a) la falta de congruencia entre el contenido normativo enviado a sanción presidencial y el tomado en consideración en el informe de las objeciones discutido y aprobado por el Congreso y, (b) la regularidad de la decisión de levantar la sesión plenaria en la Cámara de Representantes, una vez abierta la votación del informe respecto de las objeciones gubernamentales”.

[109] Artículo 2º.

[110] Ibídem.

[111] Artículo 146: “Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero ésta podrá solicitar de las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento. Las leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según los procedimientos constitucionales y reglamentarios”. Declarado inexecutable en sentencia C-025 de 1993.

[112] Sentencia C-540 de 2001.

[113] En ella se realizó el control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al proyecto de “Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”.

[114] En la cual se adelantó el control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al proyecto de Ley No. 195 de 2008 Senado, 369 de 2009 Cámara, “Por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones”.

[115] Que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1402 de 2010 “por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima.”

[116] La Casa Amézquita construida entre 1909 y 1910, ubicada en Orocué, es una

vivienda llanera de bahareque y palma en donde José Eustasio Rivera escribió parte de la obra la Vorágine. Ver: Flor Alba Niño Fernández, Isabel Acevedo Vargas, Martha Liliana Moreno, “Caracterización de los atractivos turísticos identificados en el municipio de Orocué – Casanare mediante el diseño de una cartilla divulgativa”, Informe trabajo final para optar al grado de especialista en gerencia de proyectos; Universidad Minuto de Dios, Orocué, p. 38, 2017.

[117] Puntualmente en lo referido al artículo 4 de la Ley 1753 de 2015, que para la consolidación de los tres pilares del plan nacional de desarrollo, esto es, la paz, la equidad y la educación, establece unas estrategias transversales, a saber: “1. Competitividad e infraestructura estratégicas 2. Movilidad social 3. Transformación del campo 4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz 5. Buen gobierno 6. Crecimiento verde”. En tal sentido, incorporó las siguientes estrategias regionales, para establecer las prioridades para la gestión territorial y promover su desarrollo: “Llanos Orientales: Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano: para el crecimiento y bienestar”.