



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C. 20 de julio de 2020

Doctor

Gregorio Eljach Pacheco

Secretario General Senado de la República

Ref. Proyecto de Ley “**POR LA CUAL SE MODIFICA y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5 DE 1992, ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA**”

Me permito hacer entrega del Proyecto de Ley “Por la cual se modifica y adiciona el artículo 199 de la ley 5 de 1992, atinente a las razones de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia”. Para el respectivo trámite legislativo en el Congreso de la República.

Cordialmente,

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO

Senador de la República

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuellar
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



PROYECTO DE LEY

**POR LA CUAL SE MODIFICA y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5 DE 1992,
ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR
INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 199 de la Ley 5 de 1992, quedará así:

ARTÍCULO 199. CONTENIDO DE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL. La objeción **presidencial** a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes. Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte Constitucional 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 o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.

Cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto para su fallo definitivo.

2o. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones.

PARÁGRAFO. Se entiende por razones de inconstitucionalidad, cuando el proyecto de ley es palmariamente violatorio de la Constitución Política de Colombia. Y por inconveniencia, cuando obedece a razones de orden económico, social y político.

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Las razones de orden económico, se refieren a proyectos de ley que en su alcance y contenido generen cargas presupuestales que impliquen insostenibilidad fiscal y económica para la nación.

Las razones de orden social, obedecen al déficit de protección del bien común en proyectos de ley, que conlleve a afectación de comunidades, personas o grupos de personas en su desarrollo humano integral.

Las razones de orden político, aluden a proyectos de ley que afecten el ejercicio del buen gobierno, en procura del bien y la seguridad pública de la nación.

Artículo 2°. Vigencia de la Ley. La presente Ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el diario oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los H. Congresistas:

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República

JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República

CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
Representante a la Cámara

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA



Eduardo Emilio Pacheco Cuellar
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY

***POR LA CUAL SE MODIFICA y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5 DE 1992,
ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR
INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA***

Honorables Congressistas:

Nos permitimos poner a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, con el propósito que sea aprobado en su integralidad, teniendo en cuenta el alcance y contenido que enriquece los postulados establecidos en el artículo 199 de la Ley 5 de 1992 que se refiere al Reglamento del Congreso de la República, en cuanto al contenido de las objeciones presidenciales, y se convierta en ley de la República.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Como antecedentes de esta iniciativa, tenemos el estudio de las objeciones presidenciales que ha presentado el Presidente de la república Iván Duque, con ocasión de las objeciones parciales por motivos de inconveniencia al proyecto de **Ley Estatutaria número 08 de 2017 senado y 016 de 2017 cámara “estatutaria de la administración de justicia en la jurisdicción especial para la paz – procedimiento legislativo especial”**, que ha generado diversas interpretaciones de orden constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial, y han permitido que el Congreso de la República no haya podido unificar criterios, ni aún en sus respectivas bancadas; siendo este órgano de la Rama Legislativa, quién debe con claridad meridiana resolver con su mayoría absoluta, si las acepta o rechaza, dada la coyuntura de que este proyecto de ley estatutaria, tiene como eje central, la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, que ha flagelado a Colombia por muchas décadas.

Es preciso señalar, que las objeciones presidenciales fueron rechazadas en la Cámara de Representantes, con una votación de 110 votos en contra y 44 votos a favor de las objeciones.

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Donde el país y el mundo están expectantes sobre el futuro de la Justicia Especial Para la Paz.

En este contexto, el Congreso de la República de Colombia ha presentado confusión respecto a la sustentación de las razones por las cuales el Presidente de la República deba sustentar las objeciones por inconveniencia relacionadas con el precitado proyecto de ley estatutaria. Esta situación prendió las alarmas de la academia, la sociedad civil, investigadores de diferentes Universidades, quienes expresaron posturas sobre si las objeciones se referían a la inconstitucionalidad o inconveniencia del proyecto de Ley Estatutaria sobre la JEP que en escenarios académicos fueron dilucidados, manifestando la necesidad de modificar y adicionar el desarrollo constitucional de la Ley 5a de 1992 en su artículo 199, precisando las razones para que el Presidente de la República pueda sustentar especialmente las razones por inconstitucionalidad e inconveniencia. Por lo tanto, se hace necesario modificar y adicionar el desarrollo constitucional en la Ley 5 de 1992, con *“el propósito que el legislador pueda interpretar con base a la hermenéutica jurídica, a efectos de razonar, entender y comprender las normas y la aplicación correcta de las mismas dentro del ámbito jurídico y para la eficaz comprensión holística en la sociedad”* (Zárate-Cuello, 2018). En esta medida, la Ley 5 de 1992 se complementa con expresiones que hacen más expedita la interpretación, que el ente hacedor de leyes y la comunidad, esperan del carácter general abstracto y de imperativo cumplimiento de las normas jurídicas.

La presente iniciativa fue presentada en la legislatura anterior y fue archivada de conformidad al artículo 190 de la ley 5 y el artículo 162 de la Constitución Política de Colombia.

ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La finalidad de modificar y adicionar el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, es de aclarar las razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia que debe tener en cuenta el Presidente de la República para la objeción de proyectos de ley. Por tanto, el Proyecto de Ley consta de dos artículos: el artículo primero que reforma el artículo 199 mencionado, aclarando que las objeciones son de competencia del Presidente de la República y su párrafo que se entiende por razones de inconstitucionalidad, cuando el proyecto de ley es palmariamente violatorio de la Constitución Política de Colombia. Y por inconveniencia, cuando obedece a razones de orden económico, social y político:

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Las razones de orden económico tratan sobre proyectos de ley que en su alcance y contenido generen cargas presupuestales que impliquen insostenibilidad fiscal y económica para el país. Verbigracia, en situaciones que no es conveniente la creación de nuevas obligaciones al poder central como al descentralizado, sin contar con fuentes de financiación que permitan cumplir lo advertido en el proyecto de ley.

Las razones de orden social obedecen al déficit de protección del bien común en proyectos de ley, que conlleve a afectación de comunidades, personas o grupos de personas y en situaciones de vulnerabilidad, en acopio de su desarrollo humano integral y sostenible en todos sus ámbitos, que repercute directamente en la calidad de vida dentro del entorno social de las personas, en virtud que lo observado en el proyecto de ley vaya en armonía con el consenso social para la convivencia ciudadana.

Las razones de orden político, aluden a proyectos de ley que afecten el ejercicio del buen gobierno, en procura del bien y la seguridad pública de la nación. Conciliando intereses diferentes dentro de una unidad para el bienestar y supervivencia de la comunidad, donde el Presidente de la República con prudencia política, señala la disconformidad de la norma para que el Congreso reconsidere los postulados que deben estar inmersos en el proyecto de ley, en perspectiva del bien común o modo de concebir la convivencia, el *status vivendi* de la sociedad. Tal como lo dilucida Leopoldo Palacios, haciendo acopio de Bartolomé de Medina:

“el imperio en que consiste la ley y del que la ley es fruto es ordenación de la razón al bien común, y toda ordenación de la razón al bien común emana de la prudencia política, porque si emanase de otra, si fuese un imperio nacido de la prudencia individual o de la prudencia doméstica, miraría al bien del individuo o de la familia, pero no al bien común de la nación” (Bartolomé de Medina, 1588).

En tal virtud, el presente proyecto de ley pretende mediante la adición de un párrafo al mencionado artículo 199, incorporar taxativamente las razones por las cuales el Presidente de la República asume con claridad manifiesta y a la luz de la interpretación de la ley, cuando está frente a una objeción por inconstitucionalidad y cuáles son las razones para que dicha objeción la pueda impetrar el Presidente de la República cuando exista evidentemente inconveniencia. En este caso, las razones de inconveniencia son del orden: económico, político y social.

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA



Eduardo Emilio Pacheco Cuervo
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Este proyecto de ley define y particulariza cada situación fáctica, que da lugar a las razones para que el Presidente de la República con convicción presente cuando sea menester, las referidas objeciones presidenciales.

El artículo segundo que se refiere a la vigencia de la Ley.

IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE INCORPORAR LA ADICIÓN A LA LEY 5a ATINENTE A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA

Esta norma reviste gran importancia, dada la necesidad de adicionar la Ley 5a en su artículo 199, la cual merece a todas luces una adición que armonice el texto del artículo citado; teniendo en cuenta la existencia de vacíos que confluyen en cuanto a la interpretación de la misma, especialmente por la falencia al consagrar taxativamente las razones de inconstitucionalidad e inconveniencia para que el Presidente de la República, pueda mediante su atribución constitucional, objetar con certeza jurídica un proyecto de ley. Por consiguiente, se adiciona al artículo 199 materia de estudio, la expresión “objeción presidencial” y de igual manera, un párrafo contentivo de las razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, en este caso de orden económico, político y social.

Todo ello, con la finalidad que, en futuras objeciones a proyectos de ley, el Presidente de la República tenga unas herramientas jurídicas que afiancen su atribución constitucional de objetar proyectos de ley, debidamente desarrollados en la normatividad, verbigracia en el Reglamento del Congreso, que permita dilucidar la interpretación en forma clara y precisa.

Por consiguiente, este proyecto de ley regula integralmente la Ley 5a de 1992 en su artículo 199, evitando ambigüedades al momento en el que el Presidente de la República ejerza a futuro sus atribuciones constitucionales y legales en cuanto a la inconstitucionalidad e inconveniencia de los proyectos de ley se refiera; pudiendo así, con todos los fundamentos de orden constitucional, legal y jurisprudencial, objetar proyectos cuando se está especialmente, frente a razones de orden político, económico y social, y ejercer las funciones del control político legítimo respecto de las funciones del legislador, como lo consagra la Carta Constitucional Colombiana.

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE AVALAN EL PROYECTO DE LEY

Avalan la presente iniciativa, la inexistencia de normatividad de orden de desarrollo legal contentivo en el Reglamento del Congreso de Colombia, sobre las razones que el Presidente de la República debe considerar, para efectos de la sustentación de objeciones, especialmente por inconveniencia a un proyecto de ley, que posteriormente por mandato constitucional y legal deba aprobar o rechazar el Congreso de la República. Es así como, examinando en detalle el desarrollo constitucional atinente al tema mencionado, de acuerdo al artículo 199 de la Ley 5 de 1992, encontramos que este artículo se debe modificar y adicionar, incluyendo las razones que den lugar a las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia.

Si observamos lo que dice la Constitución Política de Colombia en el artículo 167, con relación a que el Presidente de la República puede objetar total o parcialmente un proyecto de ley. No obstante, dentro del desarrollo del contenido de las objeciones presidenciales que plantea el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, se expresa que: *“La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia”*.

Sin embargo, en el numeral segundo, la inconveniencia aparece como un enunciado, con el propósito de establecer que: *“2. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones”*.

De lo anterior se colige, que en la Ley 5 de 1992, en el artículo 199 precitado, no aparecen taxativamente las razones o causas de inconveniencia para efecto que el Presidente de la República pueda sustentar objeciones presidenciales a proyectos de ley por esas razones.

Es de anotar, que las razones de inconveniencia son enunciadas solamente de orden económico, político y social, únicamente por la Corte Constitucional, que en su sentencia C-634 de 2015 dice textualmente:

“Si bien es cierto que, tal y como se señaló anteriormente, los proyectos de ley estatutaria tienen un control previo y automático de la Corte, ello no impide que el Presidente, una vez efectuado el examen de constitucionalidad, no pueda objetar por inconveniencia este tipo de proyectos de ley.

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

En efecto, la formulación de objeciones por inconveniencia es una atribución constitucional del Presidente, quien puede tener razones de orden económico, social y político para oponerse a ciertos proyectos de ley. La jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de objetar leyes estatutarias, tal y como se desprende de la sentencia C-011 de 1994 en la que, a propósito del alcance de los términos fijados en el artículo 153 Superior se señaló que, además del tiempo que toma el control previo y automático de la Corte, “habría que agregar eventualmente los términos de que dispone el Presidente para objetar o sancionar un proyecto, que varían entre seis y veinte días (Art 166 CP). Todo ello muestra que si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte o las objeciones y sanción presidenciales sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias”. Así, el hecho de que el Presidente no pueda objetar por inconstitucionalidad un proyecto de ley estatutaria después del examen de la Corte, que precisamente efectúa el control de constitucionalidad previo y automático del mismo, no impide ni excluye la posibilidad de que el mismo lo objete por inconveniencia.

Las objeciones por inconveniencia se constituyen en un mecanismo de control político legítimo que ejerce el Presidente respecto del Legislador, distinguibles de las objeciones por inconstitucionalidad que tienen como fundamento el desconocimiento de la Constitución. Y en modo alguno pueden asimilarse a un poder de veto sobre las iniciativas estatutarias, que constituiría una deformación del régimen presidencial, ya que consiste en una solicitud vinculante de reconsideración dirigidas a las cámaras, prevaleciendo en todo caso la insistencia del Legislativo.”

Conforme a estos postulados de carácter jurisprudencial y previo sub-examine de la ley 5 de 1992, es pertinente introducir las razones o justificaciones de orden constitucional por una parte y por la otra, de inconveniencia atinentes a lo económico, político y social, con el objeto de facilitar la interpretación jurídica en el ámbito de la atribución del Presidente de la República de objetar proyectos de ley, con motivos debidamente fundamentados en el ordenamiento jurídico colombiano, que den lugar al control político que le asiste frente al legislativo para la reconsideración de un proyecto de ley; máxime si estamos ante el correspondiente a ley estatutaria, que regula la Justicia Especial para la Paz, como política pública de Estado .

Teniendo en cuenta los fundamentos de orden Constitucional, legal y jurisprudencial, es pertinente que el Congreso de Colombia legisle en el sentido de modificar y adicionar tanto en el ámbito Constitucional como en la Ley 5 de 1992, las razones por las cuales el Presidente

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311

(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387

311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO

BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA



Eduardo Emilio Pacheco Cuello
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

de la República objeta un proyecto de ley por inconstitucionalidad e inconveniencia. Y por ende, en cuanto a la inconveniencia se refiere, que quede taxativamente expresado en el ordenamiento jurídico colombiano, que estas puedan sustentarse por razones de orden económico, político y social.

Reiteramos ante estas falencias que limita el ejercicio de la atribución constitucional que le compete al Presidente de la República para objetar proyectos de ley, muy especialmente para efectos de sustentar la inconveniencia. Es pertinente modificar el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, con el propósito que la primera magistratura de la nación, en cabeza del Presidente de la República, tenga las herramientas constitucionales y legales para objetar debidamente un proyecto de ley, que como Jefe de Gobierno y con prudencia política, contribuya a que se legisle en beneficio de la nación en la búsqueda del bien común.

La aprobación de esta ley es necesaria a todas luces, teniendo en cuenta que se ha examinado exhaustivamente la Ley 5a de 1992 en su artículo 199, estableciendo las razones de orden constitucional, económico, político y social, en el mismo tenor de las sentencias de la Corte Constitucional. Con el objeto de facilitar la interpretación jurídica en el ámbito de la atribución del Presidente de la República de objetar proyectos de ley con motivos debidamente fundamentados en la normatividad colombiana.

Con los anteriores fundamentos, dejamos a consideración del Congreso de Colombia el presente proyecto de ley que pretende modificar y adicionar la Ley 5 de 1992, en cuanto a las razones que fundamentan las objeciones presidenciales en caso de inconstitucionalidad e inconveniencia, con el propósito de darle mayor claridad a la interpretación de la norma, con seguridad jurídica, en los eventos de poder delimitar cuando estamos en la presencia de una objeción por inconstitucionalidad o por inconveniencia.

Aspiramos a que el Congreso de la República apruebe esta loable iniciativa que enriquece legislativamente la redacción y contenido del artículo 199 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de Colombia, para dotar aún más de legalidad manifiesta las objeciones presidenciales a proyectos de ley.

De los H. Congresistas:

**EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA**



Eduardo E.
Senad



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



COLOMBIA
JUSTA
Libres!

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Senador de la República

JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI
Senador de la República

CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
Representante a la Cámara

EDIFICIO NUEVO DEL CONGRESO - CARRERA 7 # 8 - 68 OFICINA 311
(1)3823000 EXT 3093 - 3092 - 3387
311UTL@GMAIL.COM / EDUARDO.PACHECO@SENADO.GOV.CO
BOGOTÁ, D. C. - COLOMBIA