



*Eduardo Emilio Pacheco Cuello*  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C. 14 de septiembre de 2021

Honorable Senador  
**Germán Varón Cotrino**  
Presidente Comisión Primera Senado de la República

Ref. Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 036 de 2021 Senado “**POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5ª DE 1992, ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA**”.

Me permito hacer entrega para lo correspondiente al trámite legislativo, la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 36 de 2021 Senado “Por la cual se modifica y adiciona el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, atinente a las razones de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia”.

Cordialmente,

**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
**SENADOR DE LA REPÚBLICA**  
**PONENTE**



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2021 SENADO  
“POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5ª DE  
1992, ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR  
INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA”.**

**Honorables Senadores:** Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, me ha correspondido el estudio del **Proyecto de Ley número 036 de 2021 Senado**, en trámite para primer debate: **“POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5ª DE 1992, ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA”**, iniciativa de carácter legislativo, que ha sido puesta a consideración del Congreso de Colombia el día 20 de julio de 2021, por los HH.SS: Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Édgar Palacios Mizrahi, Jhon Milton Rodríguez González y Esperanza Andrade Serrano.

**ANTECEDENTES DE LA LEY**

La presente iniciativa fue presentada en la legislatura en las dos legislaturas anteriores, siendo archivada de conformidad al artículo 190 de la ley 5 y el artículo 162 de la Constitución Política de Colombia.

En este sentido, como antecedentes de la iniciativa es relevante traer a colación 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 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.



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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 5 de 1992 en su artículo 199. Precizando 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 hace más expedita la interpretación, que el ente hacedor de leyes y nación colombiana espera del carácter general abstracto y de imperativo cumplimiento de las normas jurídicas.

### ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa pretende modificar el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, que se refiere al contenido de la objeción presidencial. El citado artículo, establece dos razones que obedecen a la objeción a un proyecto de ley, señalando que estas se refieren a inconstitucionalidad e inconveniencia. Pero, no desarrollan las razones que dan lugar a la inconstitucionalidad o a la inconveniencia, las cuales se procura adicionar en el ordenamiento jurídico colombiano atinente al Reglamento del Congreso los vacíos que la norma presenta.

Es de anotar que el propósito del legislador de 1992, era el de desarrollar el parámetro constitucional contemplado en el artículo 167 de la Carta Política. No obstante, se observa con claridad meridiana, que en la norma no se estipuló el desarrollo del mencionado artículo constitucional, al no incorporar las razones que dan lugar a la inconstitucionalidad, y muy especialmente a la objeción por inconveniencia. Tal como se observa dentro del texto propuesto para primer debate en el sentido de dejar taxativamente contemplado en el articulado esta falencia importante para las atribuciones que le corresponden a la Rama Ejecutiva en cabeza del Presidente de la República.

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



Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

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.

### **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 de 1992 en su artículo 199, la cual merece a todas luces una modificación en el sentido que adicione y 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**, tal como se aclaró en la exposición de motivos del presente proyecto de ley materia de estudio, a saber:

“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



Eduardo Emilio Pacheco Cuervo  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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” (Exposición de motivos; Proyecto de Ley número 36 de 2021 Senado).

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.

### **FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE AVALA LA ADICIÓN A LA LEY 5ª ATINENTE A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA**

Tal como se ha manifestado en el alcance y contenido de la importancia y necesidad de este proyecto de ley, la fundamentación jurídica de orden constitucional, legal y jurisprudencial avalan esta presente iniciativa.

Ahora bien, desde el orden constitucional, observamos y reiteramos con base al artículo 167, que el Presidente de la República puede objetar total o parcialmente un proyecto de ley. Sin embargo, el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, expresa que: *“La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia”*. Habida consideración, que la inconveniencia solamente se expresa como un enunciado dentro del Reglamento del Congreso, artículo 199 en el numeral 2, que textualmente establece: *“2. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones”*. Así mismo, desde al ámbito jurisprudencial, la Corte Constitucional en la sentencia C- 634 de 2015 también enuncia las razones de inconveniencia, estableciendo que estas se constituyen dentro del orden económico, político y social, sin darle alcance a que se entiende por razones de orden económico, de orden político y de orden social. Pero, manifiesta en la mencionada sentencia, que la formulación de las objeciones por inconveniencia es una *“atribución constitucional del Presidente”*. Allí, la Corte Constitucional interpreta el artículo 167 de la Constitución Política de Colombia. Esta sentencia aclara que, con posterioridad al control previo y automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, el Presidente de la República podrá objetar por inconveniencia los proyectos de ley estatutaria, con el sustento jurídico otorgado por la Constitución Política de Colombia. Señalando además que *“las razones por inconveniencia constituyen un mecanismo de control político legítimo que ejerce el Presidente respecto del Legislador”*. Es decir, este control político obedece a la prudencia política que emana del bien común de la nación, en cabeza del Presidente de la





Eduardo Emilio Pacheco Cuello  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

República. Teniendo en cuenta que la ley es fruto de la ordenación de la razón al bien común, como lo contempla 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).

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.

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; 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.

## **DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS Y CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con la ley 2003 de 2019, que reformó la Ley 5ª de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se señala que esta propuesta legislativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente la prevista en el literal a “a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”.



*Eduardo Emilio Pacheco Cuello*  
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

## PROPOSICIÓN

Con las anteriores consideraciones, propongo a los Senadores miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley número 036 de 2021 Senado “Por la cual se modifica y adiciona el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, atinente a las razones de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia”, de conformidad al texto original.

Cordialmente.

**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
**SENADOR DE LA REPÚBLICA**  
**PONENTE**