



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 825

Bogotá, D. C., viernes, 16 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2015

(septiembre 24)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 4 DE 2015 SENADO

*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.*

Convocada mediante Resolución número 04 del 18 de septiembre de 2015, con el fin de escuchar a las personas naturales o jurídicas interesadas en presentar opiniones u observación al Proyecto de Acto Legislativo número 4 de 2015 Senado, *por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.*

Siendo las 10:10 a. m. del día 24 de septiembre de 2015 en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional recinto de sesiones de la Comisión Primera de Senado, en la ciudad de Bogotá, D. C., se da inicio a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado y bajo la Dirección del Presidente, honorable Senador, Manuel Enrique Rosero.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución número 04.

**RESOLUCIÓN N° 04**  
(18 de septiembre de 2015)

*"Por la cual se programa una Audiencia Pública"*

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la República

**CONSIDERANDO:**

- Que en la Secretaría de la Comisión se encuentra radicado el Proyecto de Acto Legislativo N° 4 de 2015 Senado "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera".
- Que la Mesa Directiva considera oportuno y conveniente la celebración de una Audiencia Pública sobre esta iniciativa, con el fin de escuchar a la ciudadanía en general sobre el tema;
- Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley;
- De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para regular la relación con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

**RESUELVE:**

Artículo 1°. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Acto Legislativo N° 4 de 2015 Senado "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera".

Artículo 2°. La Audiencia Pública se llevará a cabo el día jueves 24 de septiembre de 2015, en la Ciudad de Bogotá, en el Salón Guillermo Valencia - Capitolio Nacional, a partir de las 10:00 a.m.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los diez y ocho (18) días del mes de septiembre del dos mil quince (2015).

Presidente,  
H.S. Manuel Enrique Rosero

Vicepresidente,  
H.S. Roberto Gerlein Edler Cárdenas

Secretario General,  
Guillermo León Giraldo Gil

La Secretaría informa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se inscribió:

- Mateo Gómez Vásquez – Comisión Colombiana de Juristas
- Nicolás Montoya – Misión de Observación Electoral

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Mateo Gómez Vásquez, Comisión Colombiana de Juristas:**

Gracias señor Secretario y señor Presidente. En primer lugar agradecer la oportunidad nuevamente a la Comisión Primera por estos espacios que son definitivos para las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de derechos humanos. Espero llevarme los ocho minutos para comentar el documento que fue radicado el día de ayer a instancias de la Secretaría de la Comisión Primera y que esperamos sea de conocimiento de todos los honorables Senadores y Senadoras de esta comisión. En el cual tenemos como objetivo fundamental hacer unas observaciones acerca del Proyecto de Acto Legislativo número 4 del 2015 radicado por el Ministro de Interior, Juan Fernando Cristo, en el que en primer lugar hacemos un saludo por esta iniciativa en la medida que se trata de un primer avance con respecto al objetivo de implementar el futuro acuerdo final entre Gobierno Nacional y las Farc y no obstante quisiéramos hacer dos observaciones generales, en primer lugar llamar la atención del honorable Congreso de la República y del Gobierno Nacional sobre la importancia epistémica del procedimiento legislativo y sobre las reformas sustanciales que trae al procedimiento legislativo y presente acto y sobre el cual llamamos la atención sobre todo por cuatro subreglas contenidas en el proyecto que consideramos de relevante importancia sean tenidas en cuenta por esta Cámara, por el Senado de la República al perfeccionar lo que es absolutamente legítimo y es la intención del Gobierno nacional de ponderar el trámite legislativo para obtener un acuerdo sobre la materia.

La primera de ellas tiene que ver por supuesto con la regla presentada por proyecto de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno nacional. Gracias Presidente.

La regla contenida en el Proyecto de Acto Legislativo sobre iniciativa legislativa exclusiva del Presidente, para los Proyectos de Acto Legislativo y de Ley, que vayan a hacer encausados por este procedimiento especial, en el cual encontramos que si bien la regla no es a fe del Ordenamiento Constitucional Colombiano, por cuanto hay otros Proyectos de esta naturaleza que tienen esta regla.

No encontramos razones suficientes para que sean transmitidas a este mismo, la razonabilidad en la Constitución de que haya unos Proyectos de iniciativa legislativa exclusiva del Presidente, radica en el conocimiento específico que tiene sobre ciertas materias como la Planeación Nacional, el Presupuesto, asuntos tributarios, quizá de crédito público, de tratados internacionales donde el Presidente funge como Jefe de Estado, pero que para el presente proyecto no encontramos una razonabilidad concreta de porqué limitar no solamente la iniciativa legislativa de este Congreso, sino a su vez la iniciativa legislativa popular contenida en la Constitución de 1991.

Se han referido a que se encuentra relacionado estrechamente con el proceso de refrendación que se realizará no obstante, carecemos de información suficiente para poder evaluar si ese proceso de refrendación se referirá a todos los asuntos que serán tratados por el Congreso de la República.

Luego llamamos la atención porque una de las herramientas de deliberación que tiene este Congreso es precisamente la presentación de las iniciativas, así mismo llamamos la atención sobre la restricción a las modificaciones que se puedan dar después del primer debate, es decir; retornar al principio de identidad rígida de la Constitución de 1886 que fue modificada en el 91 con un propósito muy claro y es que el Congreso de la República como máximo órgano deliberante del Estado colombiano tenga la oportunidad que a lo largo de todo el proceso legislativo de presentar modificaciones.

Este es un dispositivo deliberativo, que conecta al Congreso y que no existe de igual forma razones o una ponderación evidente en el proyecto que permita dar lugar a ello.

En tercer lugar llamamos también la atención y está en nuestro documento que sea puesto de presente también para el Ministro del Interior Cristo, sobre la facultad exclusiva de improbar por mayoría absoluta los proyectos que sean presentados ante esta Comisión.

Encontramos que definitivamente esta norma contraviene el principio democrático de la toma mayoritaria de decisiones por tanto la facultad que se le transmite a este Congreso es de improbar por mayoría absoluta, los proyectos que sean presentados, lo cual quiere decir que una mayoría simple o una mayoría de menos del cincuenta por ciento de los miembros de este Congreso podría terminar aprobando proyectos.

Igual, este punto ha sido razonado en torno al proceso de refrendación que tendrán los acuerdos, sin embargo insistimos procesos sobre el cual no tenemos detalles y no conocemos cuál va a ser el alcance que tendrá sobre todos y cada uno de los proyectos presentados en este punto.

Y hasta tanto no lo conozcamos no podemos atribuirle esa legitimidad que se le quiera dar con tan solo el proyecto.

Finalmente también queremos llamar la atención sobre la conformación de esta Comisión Legislativa Especial de Paz en la que en buena hora se llama la atención sobre la representatividad técnica, no obstante parece no haber estado dentro del Proyecto contemplado el horizonte de paridad en la conformación de la misma, hoy las Comisiones Primeras de Senado y Cámara tienen tan solo nueve mujeres y no obstante esta comisión va a estar compuesta por cincuenta y cuatro.

Llamamos la atención para que los doce cupos restantes sean ocupados, se imponga una regla para que sean ocupados todos ellos por mujeres con el fin de garantizar un horizonte de paridad en la participación de ellas en este.

Y finalmente también queremos llamar la atención sobre las facultades otorgadas al Presidente en el artículo 2º, por cuanto consideramos que no satisface a cabalidad el estrecho margen que debe tener el Presidente en el ejercicio de estas facultades.

Hoy en día está circunscrito a los proyectos que estén relacionados con el acuerdo final, sin embargo, no es lo suficientemente exhaustivo para poder hacer un ejercicio de rendición de cuentas ante el órgano presidencial.

Agradezco nuevamente la oportunidad, señor Presidente, traté de ocupar no más del tiempo que nos fue concedido, sin embargo invitamos al Congreso, a los honorables Senadores, Senadoras y al Ministerio a consultar el documento que fue radicado el día de ayer donde está con mayor precisión y con mayor claridad

presentada nuestra posición sobre el mismo y finalmente un comentario que es extradocumento y que hemos encontrado en nuestras evaluaciones en el día de ayer y es necesario resolver una pregunta y es, qué va a suceder con los proyectos radicados en la Comisión Primera en virtud del trámite ordinario previsto por la Constitución y la Ley 5ª de aquellos temas que puedan estar relacionados con el acuerdo final.

No hay un fuero de atracción previsto en el Proyecto de Acto Legislativo para que sea asumido por la Comisión Especial de Paz y tampoco resultaría democráticamente razonable archivar el Proyecto sin una norma legal o Constitucional que así lo determine.

Este es un vacío que debe ser resuelto con la mayor ponderación y la mayor razonabilidad por parte de los ponentes. Muchas gracias señor Presidente.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Nicolás Montoya, Misión de Observación Electoral:**

Señor Presidente muchísimas gracias, señor Secretario, señor Ministro.

Debemos empezar por señalar que anuncios como el de ayer nos muestran que este Congreso y esta generación está llamada a ejercer una responsabilidad histórica de la más alta trascendencia.

Particularmente este Proyecto de Acto Legislativo que nos convoca hoy, llama al Congreso a realizar una ponderación entre dos fines particularmente importantes en el Estado Colombiano. De un lado tenemos la persecución del fin legítimo y deseable de la paz, aquella paz tan anhelada que estamos buscando desde hace muchos años, obviamente representa un fin que justifica muchos sacrificios.

Pero por el otro lado tenemos también que este proyecto nos evidencia que hay que ponderar el carácter democrático de nuestras instituciones. En términos generales uno podría decir que este Proyecto nos plantea una pregunta importante y esa pregunta es, cuál es el rol que este Congreso está llamado a desempeñar en la fase de implementación de los acuerdos de La Habana.

Para resolver esa Pregunta que le corresponde al Congreso, dicha responsabilidad, creemos que es importante abordar tres aspectos fundamentales que vamos a tratar a continuación.

El primero es el problema central que debe abordar este proyecto, partimos de un principio básico, la paz justifica y requiere ciertas reformas o ajustes normativos, eso no tiene duda. Sin embargo, la persecución de la paz no puede significar una restricción excesiva e intolerable del carácter democrático de nuestras instituciones, porque eso significaría que todas las normas que se aprueben bajo ese marco, tendrían serios problemas de legitimidad.

Un ejemplo particular de este problema, se encuentra en las reformas político-electorales que se anuncian de lo acordado hasta el momento.

Estas reformas al tocar aspectos fundamentales del derecho de elegir y ser elegido, no se deberían implementar a través de mecanismos en los cuales no se está asegurando el respeto completo e irrestricto del carácter democrático de nuestras instituciones.

Este Congreso debe señalar cuáles son los sacrificios jurídica y políticamente soportables que el país va a tomar con fundamento en nuestra persecución a la paz. Ese es el problema central.

En un segundo aspecto, si bien no es el tema central de este Proyecto de Acto Legislativo, hay un aspecto que es necesario mencionar y se refiere a la referendación popular de los acuerdos. Esto es importante porque este Acto Legislativo, este Proyecto de Acto Legislativo lo que hace es constitucionalizar la referendación de los acuerdos.

Sin embargo, como lo señaló ahora Mateo de la Comisión Colombiana de Juristas, todavía no conocemos con certeza cuál va a ser la naturaleza jurídica de dicho mecanismo de referendación.

Sin embargo, teniendo en cuenta las restricciones de la iniciativa legislativa que se encuentran contenidas en el Proyecto de Acto Legislativo, nos permite entender que esa naturaleza debe ser o va a ser similar a la del Referendo que actualmente se tiene consagrado en nuestra normatividad o un mecanismo *sub generis* pero que cumpla con estos mismos efectos.

Porque de lo contrario no se encontraría justificación alguna para la restricción prácticamente excesiva de la iniciativa legislativa en el Congreso.

Finalmente quisiéramos señalar algunas consideraciones puntuales sobre el contenido actual del proyecto y esos puntos son cuatro.

Primero. También como lo señaló Mateo, tenemos unas observaciones particulares sobre la conformación de la Comisión Especial. El Proyecto actual nos habla de los miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara y al mismo tiempo nos señala doce miembros adicionales. Sin embargo, teniendo en cuenta, esto muestra que habrá una sobrerrepresentación de Cámara de Representantes, lo cual se explica por el carácter territorial del conflicto, pero también debemos señalar que esa conformación pone en riesgo la representación proporcional que el mismo proyecto señale.

En segundo lugar, volviendo al tema de la iniciativa legislativa restringida que se refiere a la posibilidad de introducir modificaciones o a la posibilidad en presentar Proyectos Nuevos y además del requerimiento de la mayoría absoluta para la improbación, entendemos que el Gobierno quiera restringir la iniciativa porque le permite de alguna forma asegurar el cumplimiento de lo acordado.

Sin embargo también consideramos que es posible considerar que estas restricciones son excesivas y desproporcionadas, por eso sugerimos que se diseñen desde ya mecanismos que aun cuando limitan el rol del Congreso, no lo convierten en un convidado de piedra en la implementación de los acuerdos de La Habana, así por ejemplo, se puede pensar en alternativas como dotar de iniciativas legislativas a un número determinado, significativo y representativo de los miembros de la Comisión Legislativa Especial, para de esta forma asegurar que el Congreso pueda llenar de detalles los acuerdos que se están actualmente negociando.

Otro punto sobre el cual tenemos observaciones es que es importante que este Proyecto de Acto Legislativo fije con claridad cuáles son los temas que se pueden desarrollar a través del proceso legislativo especial, porque entendemos que la persecución de la paz puede convertirse en una justificación irrestricta de cualquier tipo de iniciativas que no necesariamente tengan una relación directa con lo acordado y corremos el riesgo de que se recurra a este tipo de procedimientos, simplemente con la intención de limitar la influencia que tiene el Congreso en la producción de normas.

Finalmente hay algunos reparos en términos de técnica legislativa que consideramos que es importante que se corrija en el trámite que va a iniciar prontamente.

Primero este proyecto prevé dos criterios concurrentes para la vigencia del proceso legislativo especial, de una parte la aprobación popular del acuerdo final y de otra parte la vigencia del Acto Legislativo.

Una lectura cuidadosa del proyecto, muestra que uno de esos dos criterios es limitado posteriormente a través de un párrafo, lo que hace completamente innecesario desde un punto de vista técnico que se incluya la vigencia del Acto Legislativo como criterio para la vigencia del procedimiento legislativo especial.

Segundo y ya con esto termino, agradeciéndoles la oportunidad que tenemos de participar y de colaborar en este procedimiento, que debido a que se establece un tiempo, un término determinado de seis meses, contamos que es posible que se expidan leyes que desarrollen un marco constitucional que todavía no se encuentra en vigencia, lo que deja sin sustento constitucional las leyes y sin marco de referencia normativa frente al cual deban ser confrontadas.

Estos y muchos otros aspectos son los que el Congreso de la República va a tener que abordar en este año que se aproxima, con la esperanza que tenemos de la persecución de la paz, pero sin sacrificar el carácter democrático de nuestras instituciones. Muchísimas gracias.

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Fabio de Jesús Villa Rodríguez, ex Constituyente:**

Muchas gracias señor Secretario. Un saludo muy especial a los señores y honorables Senadores, a los señores Miembros de las Organizaciones de la Sociedad Civil que se encuentran presentes, al señor Ministro del Interior.

Yo quise participar hoy en esta Audiencia Pública porque creo que nosotros los ciudadanos de Colombia tenemos la obligación de participar de este tipo de debates y de ayudar a construir lo que precisamente constituye el marco jurídico para lograr la paz de los colombianos.

Pero además porque como usted lo dijo señor Secretario, pues tuve el honor de estar en la Asamblea Nacional Constituyente, allí estuvo el Secretario y precisamente como uno de nuestros asistentes principales y en la Secretaría General lo recuerdo muy bien.

El Congreso de la República cuenta con los dos Presidentes vivos de la Asamblea Constituyente en este momento como Senadores de la República, el doctor Horacio Serpa y el doctor Antonio Navarro Wolf, pero yo quiero recordar que precisamente para hacer posible la Asamblea Nacional Constituyente, lo que hizo en su momento de manera heroica la Corte Suprema de Justicia, fue hacer un poco de interpretación a la Constitución de 1886 y permitir en virtud del bien supremo de la paz que se pudiera convocar a la Asamblea Constituyente, que se pudiera convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, que en particular desde el movimiento estudiantil y desde la séptima papeleta habíamos impulsado una serie de jóvenes en el país.

Esa Asamblea no hubiera sido posible si la Corte o hubiera leído la realidad del país y no hubiera aprobado un Decreto de Estado de Sitio que parecía no ser Constitucional, pero que lo aprobó precisamente en función de la necesidad de la paz. Dos veces el Congreso de la República había negado reformas para garantizar los acuerdos de paz que se venían haciendo con el M-19 y con el EPL en ese momento y es precisamente esa decisión de

la Corte y esa Asamblea la que logra que esos acuerdos de paz se consoliden y después de la Constituyente en la propia Constitución ponemos artículos transitorios, para que se puedan desarrollar otros procesos de paz y gracias a esos artículos por ejemplo, se pueda hacer el acuerdo de paz con la corriente de renovación socialista.

¿Por qué traigo a colación eso?, porque hoy nos enfrentamos a una realidad no de exegesis jurídica, no para ver cuáles son las normas exactas que hay que aplicar y que hay que garantizar que no se vayan a violar, sino para hacer posible la paz.

Y en este caso, en esta Constitución la paz ya no es solamente una posibilidad, la paz es un deber y es un derecho de obligatorio cumplimiento en virtud del artículo 22 de la Constitución Nacional.

Yo recuerdo al doctor Diego Uribe allá tratando de convencernos de incluir en la Constitución la paz como un derecho y nosotros no solamente la aprobamos como un derecho sino como un deber.

De manera que aquí lo que estamos haciendo es cumplir con una obligación de hacer posible la paz y lo que pasó ayer en La Habana, señor Ministro, tiene toda la trascendencia del mundo, para poderle decir a los colombianos que la paz es posible y que esa norma de la Constitución Política de Colombia la podemos aplicar y qué cosa tiene que hacer entonces el Congreso de la República, en mi opinión humilde, facilitar todo lo que sea necesario para que esos acuerdos de paz se hagan realidad. Ese es el deber del Congreso, Senador Hernán Andrade.

En mi opinión va a haber seguramente un mecanismo, ya se ha anunciado, de refrendación política, un plebiscito, un mecanismo, un instrumento a través del cual los colombianos digan sí o no, la mayoría de los colombianos estamos con la paz y vamos a decir que sí a esos acuerdos de paz con la guerrilla de las Farc y ojalá también como usted lo dijo ayer en televisión, Ministro, con las guerrillas del ELN, ojalá podamos llegar a un acuerdo definitivo del conflicto y podamos tomar el camino de la paz definitiva.

Pero además de eso, además de una refrendación política, es necesario hacer unas normas, es decir; hay que traducir esos acuerdos en normas jurídicas y aquí hay un instrumento, ese instrumento puede tener algunas enmiendas, pero se necesita un instrumento expedito, yo no tengo duda en que lo que aquí ha presentado el Gobierno, es un mecanismo para garantizar de manera expedita que se puedan convertir en norma los acuerdos de La Habana.

Habrà que constituir también una comisión de redacción de esos decretos que presentara el Gobierno, seguramente esos decretos tendrán allí participación de los actores mismos, de los acuerdos, tendrán allí también alguna representación del Congreso, de la sociedad civil ojalá, para que puedan esos proyectos de decreto llegar con el mayor consenso posible al Congreso. Pero tiene que haber un procedimiento expedito, expedito para que lo que se acuerde en La Habana se pueda convertir en norma y pueda ayudarnos a facilitar el proceso de paz que no es la firma del acuerdo, es decir; los que por muchos años hemos estado cerca a los procesos de paz en Colombia, sabemos que los acuerdos con las guerrillas no hacen la paz. Los acuerdos con las guerrillas sirven para terminar el conflicto armado, pero la paz se construye a partir del proceso que viene luego del posconflicto que implica todas las reformas económicas, políticas y sociales que vienen de los acuerdos de paz.

De manera que mi mensaje hoy señor Presidente de la Comisión, señores Senadores y señor Ministro, es que este proyecto va en el camino correcto, en mi opinión humilde, el camino de facilitar los instrumentos para que de manera expedita se conviertan en normas legales los acuerdos de paz de La Habana, lo que se firma entre dos partes es un acuerdo y lo que debe hacer luego el Congreso es facilitar que esos acuerdos se puedan volver norma legal, porque ya tienen con la misma firma y con la refrendación política la legitimidad suficiente para darle la posibilidad y para abrir el camino a la paz que necesita Colombia.

Esa es la manera de cumplir con la Constitución. Es decir; aquí lo que se está haciendo, repito, es cumpliendo con el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia que ordena que en Colombia se haga la paz. Muchas gracias señor Presidente y señor Secretario.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Juana Inés Acosta, Universidad de la Sabana:**

Muchas gracias señor Presidente, honorables Senadores. Muchas gracias por la posibilidad de participar en esta Audiencia Pública, es un espacio muy importante para la sociedad civil como ya lo han dicho y también para la academia.

En primer lugar debo aclarar que en mi intervención no represento a la posición de la Universidad o que siendo un escenario académico hay diversas posiciones en el interior de la Institución.

Mi intervención se va a dividir en dos partes. En primer lugar voy hablar sobre algunas cuestiones generales sobre el proyecto de acto legislativo y luego me referiré a algunas cuestiones jurídicas puntuales, especialmente en relación con el artículo 1° del proyecto de acto legislativo.

Debo aclarar que en esta intervención hare una defensa del acto legislativo y que realmente considero que se debe mantener tal cual, ha sido presentado en este caso para que realmente tener los efectos que queremos como pueblo colombiano.

¿Por qué es importante este acto legislativo?, particularmente ahora y mucho más después de anuncio que se ha hecho ayer, el histórico anuncio que se hizo ayer de lo que ocurrió en La Habana.

De los borradores de los acuerdos que hasta ahora se ha llegado en la Habana y además del espíritu mismo del acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción y una paz estable y duradera, está claro que lo que se quiere con el proceso de paz no es la firma del acuerdo de paz, por supuesto queremos eso y eso llevará al fin del conflicto, pero especialmente lo que se quiere es construcción de la paz estable y duradera y la construcción de la paz estable y duradera pasa por unas transformaciones esenciales en la sociedad que en últimas además atacan las causas del conflicto.

Si no logramos atacar y lograr esas transformaciones que se quieren con los acuerdos, con los preacuerdos que ya han sido firmados en la Habana, luego no vamos a lograr realmente la estabilidad y lograr la paz, estable y duradera.

¿Y por qué digo esto?, porque la única manera de lograr esas transformaciones y mantener fidelidad a lo que se acuerde en la Habana es lograr que la implementación del acuerdo de paz cumpla con cuatro principios esenciales.

Que sea ágil, que sea efectiva, que sea integral y que sea fiel a lo que se ha acordado en la Habana. Para cumplir con estos cuatro principios es importante tener en cuenta que cierto que las experiencias internacionales demuestran consistentemente que el mayor riesgo que existe para la sostenibilidad de los acuerdos de paz, se da en la fase de implementación de los acuerdos.

Las matrices de los acuerdos de paz que han sido definidas por ejemplo por la Universidad de Notre Dann muestran claramente este patrón y vamos a mostrar algunos de los casos en los que ha habido fracaso justamente en la implementación de los acuerdos de paz.

Tres casos representativos de esto. En Angola existieron dos procesos de paz. El primero fracaso y el segundo próspero en la implementación.

El primero fracaso en la implementación y justamente porque en el primer año solo se logró implementar 1.85% de los acuerdos y a los cinco años solamente el 53.7% de los acuerdos.

En cambio en la implementación del segundo proceso de paz se logró en el primer año implementar el 68.42% de los acuerdos y eso en parte explica el éxito de ese segundo proceso de paz.

India también es un claro ejemplo de la falta de un marco jurídico que permita la implementación correcta de los acuerdos de paz. Por eso pasaron diez años desde que se firmó la paz y no se pudo detener la violencia y en el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en el 2005 y sin embargo no se logró poner fin al conflicto, es claro que no se logró implementar el acuerdo por la falta de mecanismos para su implementación y que el 2007 incluso se retrocedió en el proceso de paz.

A contrario *celsu* hay algunos casos que ilustran el éxito de procesos de paz en su fase de implementación. En el caso de Bosnia por ejemplo donde requerían reformas legales y constitucionales para la implementación de los acuerdos de paz, se resalta que en el segundo año se realizaron por completo las reformas constitucionales y en el primer año las reformas legislativas.

En el Salvador al igual que en el caso de Bosnia, la implementación requería de reformas constitucionales, en el primer año más de la mitad de este punto se había cumplido y en el segundo año se cumplió de manera completa.

Irlanda del Norte que es un caso muy pertinente, para lo que se está debatiendo ahora con este Acto Legislativo, porque no solamente se trataban de reformas constitucionales y legislativas, sino que además se dio a través de un mecanismo de Frastrac o procedimiento acelerado en el Congreso, el éxito de Glanda del Norte se dio en la medida en que se evidencio que en el primer año el punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el país que más ha avanzado en el proceso general de implementación de los acuerdos.

Cristin Bell que es una de las autoras más autorizadas en temas de análisis comparado de implementación de procesos de paz, ha advertido que la experiencia muestra muchas veces que la implementación de los acuerdos no se sigue fielmente en lo que se ha acordado en la negociación y esto genera un riesgo porque reabre nuevas negociaciones, incluso nuevos, casi que nuevos procesos de paz y nuevos acuerdos de paz, lo cual pone en serio riesgo la estabilidad de la paz estable y duradera.

Algunos ejemplos de estos son Sierra Leona, Liberia e Israel y Palestina. Esa sería una primera pregunta de porque es tan importante este acto legislativo y que se

apruebe realmente este proyecto de acto legislativo, de lo contrario podemos fracasar en la implementación y lo grave de esto es que fracasando en la implementación resurge nuevamente la violencia en Colombia.

Porque es importante tramitarlo ya, que es otra de las cuestiones que se han debatido, porque es necesario este proyecto en este momento, mucho más después del anuncio de ayer no podemos esperar a la firma del acuerdo de paz, para pensar en los mecanismos más adecuados para su implementación y tenemos que estar capacitados para implementar los acuerdos de paz.

Los casos de Glanda del norte, Indonesia, Burundis, Somalia entre otros, muestran que existe una directa relación entre la capacidad de los Estados para implementar los acuerdos y el éxito en la implementación de los acuerdos.

Luego sino creamos mecanismos para que Colombia tenga la capacidad de implementación, vamos a fracasar de nuevo en el intento de la construcción de la paz.

Ahora bien, que resulta esencial del acto legislativo o en particular por las discusiones posiblemente constitucionales y como este acto legislativo puede resistir un juicio de sustitución por parte de la Corte Constitucional frente a pilares esenciales de la Constitución.

Desde mi punto de vista hay dos cuestiones que son esenciales en el acuerdo y sin las cuales no resistiría un juicio de sustitución, primero que este condicionado a la firma del acuerdo de paz, por supuesto, pero segundo que este condicionado a la refrendación. Aquí bien lo decía la Comisión Colombiana de Juristas y también lo decía la misión de observación electoral, es cierto que no conocemos aun el mecanismo específico a través del cual se va a refrendar, pero lo cierto es que el Gobierno lo ha dicho y lo dijo de nuevo el día de ayer el Presidente, esa refrendación va a existir y eso es lo que le da la legitimidad al proyecto de acto legislativo porque ya ha pasado por una refrendación popular y le ha dado la legitimidad también al procedimiento acelerado y a las facultades de aprobar o improbar como lo vamos a ver ahora más adelante.

¿Por qué este acto legislativo debe ser solamente un mecanismo procedimental y mantenerse instrumental y no incluirse cuestiones sustanciales, porque también se ha debatido si deberíamos aprovechar este acto legislativo para incluir cuestiones sustanciales, por ejemplo de participación política de excombatientes o cuestiones sustanciales que especifiquen por ejemplo los acuerdos en materia de justicia.

Realmente, por más importantes que sean estos temas en la agenda nacional, no podemos caer en la trampa de incluir temas que pertenecen a la esencia de los diálogos en la Habana, sin duda eso le restaría legitimidad al acto legislativo, pondría en peligro su existencia frente a posibles contradicciones con los acuerdos de paz en la Habana, pero además resultaría altamente contradictorio frente al hecho mismo de que el acto legislativo justamente está condicionado a la firma final de acuerdo de paz.

Luego por eso debe mantenerse con su esencia meramente procedimental. La segunda parte de su intervención, no me demorare mucho. Sobre dos cuestiones jurídicamente debatidas en relación con el artículo 1° del proyecto y que ya han sido mencionadas también acá. El procedimiento acelerado o de Frastrac y la facultad de solamente aprobar o improbar más bien la limitación frente a las enmiendas de los proyectos presentados por iniciativa del Gobierno.

Y no pensaba hablar de la iniciativa legislativa exclusiva, pero a raíz también de la intervención de la Comisión Colombiana de Juristas, justamente la razón misma que da la Comisión Colombiana de Juristas que es que la justificación para iniciativa exclusiva del Gobierno, es por el conocimiento específico que pueda tener el Gobierno sobre ciertas materias, se cumple plenamente frente al tema del acuerdo de paz, quien más que el Gobierno para tener el conocimiento específico de lo que se ha acordado en la Habana, lo único que puede conocer realmente como preservar la esencia de los acuerdos.

Lo hago simplemente para responder a ese comentario. Decíamos que hay cuatro principios que se deben respetar para que proceda de manera adecuada la implementación, agilidad, efectividad, integralidad y fidelidad.

El procedimiento de Frastrac y la facultad de aprobar o improbar es lo que permite que se respete estos cuatro principios existenciales para la implementación.

El procedimiento de Frastrac permite asegurar especialmente el principio de la agilidad. Y se ha dicho y digamos es la mayor preocupación razonable que puede poner en principio el peligro de principio democrático. Esto sería esencialmente lo que se discutiría frente a un debate de juicio de sustitución en la Corte Constitucional.

Lo esencial es que procede solamente después de la firma del acuerdo y de la refrendación. Esto significa que se cuenta de nuevo con una aprobación popular que le da legitimidad al proceso, mucho más alta que cualquier proyecto de acto legislativo o de ley que no ha contado previamente con este tipo de refrendación.

Y cuenta con una garantía adicional, que es la revisión previa y automática por parte de la Corte Constitucional de los proyectos que se presenten por guía de este acto legislativo.

Lo cual no es solo una garantía de que no sustituirá la Constitución los actos legislativos o que no violará la Constitución Política, los proyectos de ley estatutaria, sino que brinda una seguridad jurídica necesaria, de nuevo la implementación de los acuerdos. Por posibles demandas futuras de inconstitucionalidad frente a esos proyectos, lo cual sin duda pondría en duda la seguridad jurídica de la implementación de los acuerdos.

Y estos procedimientos de Frastrac por lo demás son comunes en las experiencias internacionales.

Quisiera concentrarme un poco en esto que quizá le pueda dar un poco de tranquilidad también al Congreso frente a este tipo de proyectos.

En Estados Unidos los procedimientos de Frastrac han permitido la implementación de los tratados de libre comercio, la implementación de estos procedimientos según autores expertos en el tema como es Lerry Raid, es lo que permite que los negociadores puedan hablar de manera creíble en el proceso, esto es lo mismo que ocurre hoy, es lo que permite que al Gobierno pueda hablar de manera creíble en la negociación. Este acto legislativo permite eso.

Manteniendo fieles los contenidos y ha permitido que se hagan realidad acuerdos tan importantes como el Dada. Según Raid los argumentos que abogan por la inconstitucionalidad de estos procedimientos no son creíbles, lo mismo creo yo, porque el Congreso mantiene el control último del proceso legislativo.

Y además hay una revisión, en este caso adicional hay una revisión previa de la Corte. Crisner también

señala que este tipo de procedimientos permiten que el Congreso se concentre en la sustancia del debate y no en otras cuestiones procedimentales.

Irlanda del Norte como decíamos utilizó Procesos de Frastrac, justamente para la implementación de los procesos de paz y esto fue lo que logro, el éxito en los procesos de paz, como lo veíamos en las experiencias comparadas.

De hecho también ha utilizado este mecanismo en otro tipo de temas en situaciones de crisis y de legislación bancaria, pero particularmente es un caso que utilizó el mecanismo de Frastrac para la implementación de los acuerdos de paz.

Escocia también tiene procedimientos de Frastrac para legislación de emergencia. Canadá aun cuando no existe un procedimiento específico, en ocasiones cuando se requiere que una norma sea adoptada con urgencia y existe consenso entre los partidos, se adopta mecanismos de Frastrac en el parlamento. Y en Australia también a solicitud de los Ministros, el Parlamento limita los debates y establece procedimientos acelerados.

En la mayoría de estas experiencias internacionales no existen garantías adicionales por el hecho de ser un procedimiento de Frastrac, en cambio en esta que está estudiando el Congreso existirá esta garantía adicional que es la revisión previa y automática por parte de la Corte Constitucional.

Y por último en cuanto a la facultad de solo aprobar o improbar que también se diría, podría en principio poner en duda el principio democrático. Lo esencial es que permite cumplir con otro de los principios más importantes frente a la implementación y es la fidelidad de los acuerdos. Y esto es muy importante para construir la paz estable y duradera.

No es obviamente nuestro ordenamiento como ya lo reconocía también las intervenciones anteriores frente a los tratados internacionales, el Congreso hace exactamente lo mismo, existe una facultad solamente de aprobar o improbar con una posibilidad de enmienda absolutamente limitada, por supuesto se permitirán reservas o declaraciones interpretativas pero no enmiendas al contenido del tratado y esto es lo que permite de nuevo la credibilidad de la negociación en el marco internacional de quienes han negociado estos tratados.

Sí se permitiera la enmienda en los tratados internacionales, se invalidaría las competencias otorgadas por la Carta al Presidente de la República, quien de acuerdo a los mandatos superiores es el único con la facultad de dirigir las relaciones internacionales.

Nosotros también hemos establecido legalmente en la Ley 1421 del 2010 que es el Gobierno el que está facultado para dirigir los diálogos de paz y en ese sentido no solo es conveniente, sino necesario que la facultad del Congreso en materia de enmiendas este limitado para mantener la fidelidad a los acuerdos o de lo contrario también se estarían invalidando competencias que nosotros mismos le hemos dado al Gobierno para negociar políticamente los acuerdos de paz.

Y esta discusión ya se dio en la Corte Constitucional también frente al plan de desarrollo. Como ustedes saben el plan de desarrollo involucra de manera muy parecida dos cuestiones, uno que se debe aprobar en un término máximo de tres meses, pero segundo también las enmiendas están absolutamente limitadas y se discutió en la Corte Constitucional, si esto limitaba o no el principio democrático.

Y la Corte Constitucional estableció que no se violaba el principio democrático y dice:

Que es un tipo especial de ley en el cual en desarrollo del principio democrático atribuido al Legislador y la Corte lo reconoce este principio, sin duda se encuentra mermado, hay que reconocer, se merma al principio democrático, pero la Corte agrega. La anterior constatación no supone en forma alguna un obstáculo a la realización de los fines vertidos en el texto constitucional pues al contrario tal como lo enseña, la señalada importancia de la existencia de una ley de planificación, el eficaz cumplimiento de tales propósitos depende de una coordinada y enfocada acción de la organización estatal en la economía, empresa para la cual dicha ley constituye una condición ineludible.

Es decir; en la ponderación que hizo la Corte Constitucional, encontró que el principio democrático no se violaba con un procedimiento de Frastrac o con una limitación a las enmiendas, dada la importancia de tramitar y de la fidelidad de tramitar una cuestión relacionada con la organización estatal de la economía.

Sí eso fue así, frente a un tema de organización estatal de la economía, mucho más tiene que ser cuando firmemos el acuerdo de paz dado que como ya lo han dicho acá y lo hemos reconocido todos, la construcción de la Paz en Colombia es un anhelo de hace muchísimos años en la sociedad y en ese sentido la importancia que tiene, superará por mucho cualquier juicio de sustitución de la Constitución.

Y quisiera también para finalizar, decir que concuerdo completamente con la intervención de la inconstituyente en un sentido y es que en estos temas, todos los debates técnicos, todos los debates jurídicos deben facilitar y no obstaculizar la construcción de la paz estable y duradera. Muchas gracias señor Presidente.

#### **La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Óscar Jesús Gómez Córdoba, Viva la Ciudadanía:**

Gracias. Muy buenos días señor Secretario y miembros de la Mesa de la Comisión Primera y al Ministro Cristo.

Bueno quisiera mencionar que no vengo de la Universidad de la Sabana, soy miembro de la Corporación Viva la Ciudadanía.

Mi intervención alrededor de este proyecto de acto legislativo va a girar en un solo sentido que es un principio, una preocupación y una legitimidad y que tiene que ver con, cómo facilitar la participación de la ciudadanía en esta serie de debates.

¿Desde dónde viene esta preocupación o este principio?

Primer. Hasta hace cuatro meses la preocupación que nosotros teníamos era si la negociación en la Habana continuaba o no continuaba. Con lo que sucedió el día de ayer, con ese gesto histórico, con ese gesto que logra transformar imaginarios, la preocupación ya no es si va a o no va, la preocupación es ya como vamos hacer para implementar la paz y no es una preocupación como otras, esto significa crear una nueva normativa, crear una nueva institucionalidad, pero sobre el fondo significa crear nuevas formas de convivencia social, crear una cultura hacia la paz y en ese sentido este proyecto de acto legislativo, nosotros también consideramos que está ayudando allanar ese camino.

Muchos de los que me han precedido ya lo han mencionado, lo más importante, lo más difícil y lo más com-

plejo en todos los procesos de paz es la implementación, la forma en que se aterrizan, lo que han dicho los anteriores, el anhelo de paz, el sueño de paz es lo que va a generar la estabilidad, el proceso duradero de paz.

Entonces en este sentido no es un asunto menor, las transformaciones que se van a ir generando son transformaciones que afectan los últimos cincuenta años en Colombia.

¿Qué significa pasar de vivir, de sentir y de pensar en medio de la guerra, en medio del conflicto, a tener que vivir, pensar y relacionarnos en medio de una construcción de paz?

Ahí hay tres cosas que nosotros consideramos que son claves para la participación de la ciudadanía en todo este proceso. El proyecto de acto legislativo basa sobre un principio filosófico de la participación popular en la medida en que ya habido una refrendación de los acuerdos, entonces por eso viene la iniciativa por parte del Gobierno para la presentación de todas las propuestas.

Pero como lo han expresado muchos de mis anteriores panelistas, no sabemos cómo se va a refrendar, no sabemos cómo va a hacer el mecanismo. Y hay una preocupación que nosotros hemos encontrado, uno. La sociedad, gran parte de la sociedad desconoce los acuerdos, no está informada sobre cuáles son esos acuerdos.

Y eso implica en ciertos sectores desconfianza, en otros sectores incertidumbre, en otros sectores indiferencia, que los enemigos de este proceso de negociación están utilizando para generar miedo, para generar desconfianza.

Este proyecto de acto legislativo entra en ese escenario, la gente no conoce, cuando me refiero a la gente es a la sociedad, en su gran mayoría, no conoce que se va a hacer, que se va a reformar etc.

Entonces ahí es el llamado a cómo debe integrarse tantos estos procesos normativo como todo lo que tiene que ver con el proceso de negociación y los acuerdos, a la necesidad de tener estrategias de información, estrategias de pedagogía de los acuerdos que le permita a la población en su conjunto conocerlos y ya sobre la base de ese conocimiento, de estar informados, el proceso de refrendación.

Una preocupación que no la han mencionado los anteriores, pero que esta de fondo, si tenemos la hipótesis de la refrendación, es la hipótesis de que ganamos la refrendación, pero creo que también hay que trabajar sobre esa hipótesis y si no se gana la refrendación.

Es una hipótesis, es un camino y hay que estar preparados, no para que suceda eso, sino para evitar que suceda eso.

Lo segundo. Este proyecto de acto legislativo creará varias cosas, unas reformas constitucionales, una normativa, una institucionalidad y políticas públicas hacia la paz. En todo ese proceso y como lo decía la compañera de la Universidad de la Sabana, no queremos que se limite solamente a la discusión normativa, porque la discusión normativa es un lenguaje que no llega a la sociedad en su conjunto.

Y ahí es donde necesitamos que todos estos procesos, todos los trámites acá, se conviertan también en pedagogía hacia la ciudadanía, que conozca, que sepa, que se informe y que pueda participar, la necesidad de estas audiencias y muchos otros foros que va a requerir esto para que la sociedad esté informada.

Y finalmente quisiera cerrar con dos cosas, el acto simbólico de ayer, el apretón de manos entre el Presidente y el Jefe del Secretariado de las Farc, detrás de eso debe haber una ruta ciudadana por la paz, lo que falta en todo este proceso es toda la pedagogía, la cultura y la educación de paz dirigida a la sociedad.

Esto es lo que dará legitimidad a todo este proceso, arraigo popular y que sea la ciudadanía la que este participando activamente y que se sienta participando del proceso de paz y no solamente un beneficiario del mismo. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan Fernando Cristo Bustos, Ministro del Interior:**

Muchas gracias, señor Presidente y honorables Senadores y asistentes a esta Audiencia, Senador Hernán Andrade, Ponente de la iniciativa que nos acompaña en la mañana de hoy.

Señor Presidente, permítame en primer lugar celebrar la celeridad y el compromiso de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado, para convocar esta Audiencia Pública, frente a un tema que es de la mayor trascendencia para el país como este acto legislativo para la Paz y esperamos que después de esta Audiencia ya la semana entrante podamos comenzar aquí en la Comisión Primera del Senado la discusión y la votación de esta iniciativa de Reforma Constitucional que como aquí se ha mencionado, lo que busca fundamentalmente es asegurar la agilidad, la eficacia y la fidelidad en la implementación de los acuerdos a los que eventualmente se llegue en La Habana.

Pero yo quisiera, señor Presidente, en este recinto, lamento que no estén Congresistas voceros de la oposición al Gobierno nacional, aprovechar este escenario natural de la democracia, para hacer algunas reflexiones no solamente sobre el proyecto de acto legislativo, sino también sobre el acuerdo revelado el día de ayer en La Habana, frente al tema de la justicia transicional y de alguna manera responder algunas de las inquietudes, algunas de las críticas y cuestionamientos que desde el Gobierno nacional hemos escuchado desde el día de ayer frente a anuncios tan importantes como los que se presentaron desde Cuba.

En primer lugar señor Presidente, yo quisiera señalar, recoger algo que aquí ya escuché en alguno de los intervinientes.

Hace tres años nadie o muy pocos creíamos y confiábamos en este país que estuviéramos hoy hablando de lo que se está hablando en esta Audiencia Pública, no de la posibilidad de abrir un proceso de paz, no de la posibilidad de discutir una agenda de paz con las Farc, no de la posibilidad de tener algunos plazos para el fin de la negociación, sino ya discutiendo cómo vamos a implementar los acuerdos de paz en La Habana.

Tal vez en medio del fragor del debate la gente no alcanza a dimensionar lo que significa esto para la sociedad colombiana, una sociedad que estaba acostumbrada al conflicto, a la confrontación, a la guerra sin ninguna esperanza, sobre la posibilidad de ponerle fin al conflicto, hoy amigos y contradictores del proceso de paz están o estamos discutiendo sobre cuáles deben ser los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de La Habana, cuáles deben ser los mecanismos para garantizar que lo que ha sucedido en otras latitudes del mundo frente a procesos de paz que una vez firmados los acuerdos, no se implementan inmediatamente, y fracasa entonces la posibilidad de una paz sostenible y duradera que es lo que estamos haciendo hoy en el Congreso y lo

que está haciendo el país ya desde hace varias semanas y con mayor profundidad a partir de la noticia del día de ayer.

Yo creo que esa es una muy buena noticia para el país, para la inmensa mayoría de los colombianos.

En segundo lugar, señor Presidente. No deja de causar tristeza, desconcierto por utilizar dos términos diplomáticos que frente a la posibilidad de ponerle fin al conflicto en Colombia, que frente a semejante noticia del día de ayer, de un acuerdo en torno al punto esencial, al que generaba las mayores complejidades y dificultades para avanzar en la paz, como el de la aplicación de la justicia transicional para ponerle fin al conflicto, surjan voces que insisten en cuestionar, en criticar, en descalificar cualquier avance que se hace en la búsqueda de la paz en Colombia.

Llega uno a la conclusión, señor Presidente y asistentes, que ningún acuerdo en materia de justicia les hubiera servido, ni siquiera la cadena perpetua para los integrantes de las Farc, hubieran encontrado ellos cualquier motivo y cualquier argumento para descalificar un acuerdo como el que el día de ayer, le da a uno la impresión de que los contradictores y los críticos del proceso se quedaron con los crespos hechos, duraron tres años imaginándose la paz de Colombia con impunidad.

Duraron tres años pensando con el deseo que el Gobierno con tal de avanzar en cualquier gobierno con las Farc, iba rápidamente como ha sucedido en otros procesos en el mundo, despachar el tema de justicia en diez o veinte líneas garantizando impunidad, no solamente a los integrantes de las Farc, sino a los no combatientes y a los agentes del Estado que han estado involucrados en el conflicto.

Y como lo que salió ayer fue un acuerdo serio, un acuerdo que cumple con los estándares internacionales, un acuerdo que como nunca antes satisface los derechos de las víctimas en Colombia, que nunca habían estado presentes en ninguno de los acuerdos de paz anteriores, entonces quedaron con los crespos hechos, quedaron desconcertados y entonces acuden a un montón de argumentos falaces que no tienen sustento en la realidad para descalificar estos avances del proceso de paz. No señor.

Este acuerdo de paz, será incluso modelo a nivel internacional, como hemos sido modelo a nivel internacional en materia de reconocimiento, reparación y atención a las víctimas del conflicto.

Ni más faltaba que vengan a este gobierno ahora, disque a darle lecciones de cómo reconocer los derechos de las víctimas en este país, si es este gobierno y en esta comisión señor Presidente y en este Congreso, cuando se dio el paso histórico de avanzar en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que es el antecedente de estos acuerdos de paz y de este punto específico cuatro en La Habana.

Porque lo que es claro y permítame recordarlo, es que el acuerdo de justicia transicional ayer, no se puede mirar de manera aislada, el acuerdo de justicia transicional hace parte del punto de los derechos de las víctimas en la agenda de La Habana.

Y a veces pareciera olvidárseles que en ese acuerdo ya se había llegado en materia de verdad, a la conclusión de la creación de una comisión de la verdad. Y en materia de reparación al compromiso de la gente de las Farc de reparar a las víctimas y a la garantía de no repetición.

Luego aquí no se trata de reducir los derechos de las víctimas simplemente a cuántos años se pagan de cárcel

o cómo se cumple una condena privativa, restrictiva de la libertad. Aquí hay un catálogo de derechos de las víctimas con el cual se arruga hoy a fondo este gobierno, aun antes de la negociación de La Habana.

Es que la posibilidad que tuvo el Gobierno nacional y los negociadores en La Habana de exigirle a las Farc que se incluyera el punto cuatro de las víctimas en la agenda, y de la mesa exigir el respeto a los derechos de las víctimas, esa posibilidad la vio el Estado Colombiano gracias a la decisión unilateral del Gobierno del Presidente Santos, de su liderazgo de sacar adelante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, eso fue lo que le dio la fortaleza ética y política al Gobierno nacional para sentarse en La Habana y poder decirle a los señores de las Farc, aquí no hay posibilidad de una paz sostenible y duradera en Colombia. De una paz legítima, ética y políticamente sino es reconociendo los derechos de las víctimas.

Y este es el primer y único proceso de paz en Colombia, atravesado totalmente por los derechos de las víctimas, luego este gobierno no acepta que nada ni nadie, ni aquí ni en el mundo entero vengan a darle lecciones de cómo se reconocen los derechos de las víctimas porque fue el Presidente Santos el que trajo a este Congreso la Ley de Víctimas que es hoy modelo a nivel internacional, y ha sido este Gobierno con o sin negociación con las Farc, ni con ningún grupo armado al margen de la ley, el que ha venido reconociendo los derechos de las víctimas de este conflicto en Colombia.

El que ha venido cambiando los paradigmas de la sociedad colombiana frente al conflicto armado, que antes se aproximaba a la solución de este conflicto solo desde la visión de los victimarios, hasta hace menos de cinco años y que hoy precisamente nos tiene discutiendo acá, gracias a Dios, porque eso da muestras del avance de esta sociedad, con una sociedad moderna, civilizada, respetuosa de los derechos humanos, estamos discutiendo acá son los derechos de las víctimas en este conflicto dentro del proceso de paz. Eso nunca sucedía aquí en las discusiones, ni en las negociaciones de la década de los noventa con los grupos de extrema izquierda, ni en las negociaciones de los años, del comienzo del 2000 en las negociaciones con los grupos de alientos de extrema derecha.

Bueno. Yo quisiera señor Presidente, invitar de la manera más franca, de la manera más sincera como colombiano, a quienes parece que estuvieran bravos con la noticia de ayer, los ve uno bravos, los ve uno de mal genio, por las buenas noticias para la paz de Colombia, a que reflexionaran, a que reconsideraran su posición, a que hiciéramos un alto en el camino, a que estableciéramos un diálogo entre gobierno y oposición para mirar no cómo retrocedemos a cincuenta años de violencia en Colombia, sino cómo ahora que estamos más cerca que nunca de alcanzar la paz, damos los pasos necesarios y finales en materia de desarme, de desmovilización, de inserción de la gente de las Farc, para ponerle fin a este conflicto.

Por Dios, yo no sé qué es lo que quieren, que sigamos veinte, treinta años más dándonos bala, aquí hay una oportunidad única e irrepetible y el Gobierno nuevamente como lo ha venido haciendo las últimas semanas, reitera la invitación a ese diálogo, a que se haga un alto en el camino, a que reflexionen sobre lo que significa la paz para todos los colombianos, a que no se adopten actitudes mezquinas frente a la posibilidad de alcanzar la paz, a que pensemos no solamente en las víctimas actuales que hoy están siendo reconocidas y dignificadas sino

en cómo poniéndole fin a este conflicto, evitamos miles, millones de víctimas más hacia el futuro.

Mire Presidente, aquí yo ahora mientras transcurría la Audiencia, veía la cara de los asistentes a esta Audiencia. El más viejo de esta Audiencia es usted. Ahh.

Bueno y Fabio Villa que nos habló de la Constitución del 91. El Ministro más joven y los otros asistentes son creo que jóvenes que estoy viendo aquí, caras que no pasan de treinta o treinta y cinco años.

Yo nací el año en que nacieron las Farc, ahí les estoy confesando la edad. No he oído un solo día de paz en este país. Yo soy de una ciudad, Cúcuta, o mentiras, yo sí viví años de paz, porque Cúcuta es una ciudad muy tranquila cuando yo crecí y salía a las calles a jugar béisbol, porque tenía alguna influencia Venezolana, fútbol también. Hasta que llegó la maldición de la violencia a comienzos de la década de los ochenta al norte de Santander.

Primero con el ELN, después con las Farc y después con los paramilitares y empezamos ese círculo de la violencia y viví el momento más doloroso de mi vida ya siendo mayor con el asesinato de mi padre, por parte del ELN en el año 1997.

Y yo cuando veo estas caras de estos jóvenes, para no hablar de los niños que están naciendo hoy en Colombia y que están creciendo. Mi niño de catorce años, uno piensa que este momento histórico, esta circunstancia excepcional que está viviendo el país, no la podemos desaprovechar, tenemos la inmensa oportunidad de evitar que la vida doctor Fabio, usted que ha sido un combatiente que se reintegró a la civilidad y que está apostándole a la democracia; que la vida nos da una oportunidad de evitar que todos estos niños, todos estos jóvenes, incluso esto ya muchachos están comenzando sus vidas profesionales, no tengan que vivir en el país que nos tocó vivir a nosotros, que tengan la posibilidad de vivir en un país distinto, en un país distinto, en un país normal, en un país sin violencia, porque la violencia gústenos o no, nos sigue afectando como Nación y como sociedad.

Y yo creo que aquellos contradictores feroces e injustos de las posibilidades de la paz, harían bien en pensar en el número de víctimas que nos evitaríamos hacia el futuro y en lo que significaría este país en paz.

Yo ayer pensé, cuando estaba presentando la noticia de los acuerdos y viéndola por televisión, que ese momento yo creo que una inmensa mayoría de los colombianos nunca se imaginó que podía llegar, para no hablar del momento que antes del 23 de marzo vayamos a firmar la paz en Colombia.

Yo creo que mucha gente se ha acostumbrado tanto a la violencia en este país, se ha acostumbrado tanto a ver víctimas caer día a día, siete millones y medio de víctimas en cincuenta años de conflicto, que no es capaz esa gente de imaginarse este país sin violencia y este país en paz.

Y yo creo que el acto de ayer comienza, a muchos ciudadanos de a pie, independientemente de las consideraciones políticas, ideológicas, si son amigos o no amigos del Gobierno del Presidente Santos, comienza, a muchos ciudadanos, a muchas jóvenes a generarles el sueño y la posibilidad de esa paz y a que se puedan imaginar este país en paz.

Señor Presidente, el acuerdo de justicia firmado ayer en La Habana, cumple con todos los estándares internacionales en la materia.

Es el máximo de justicia posible al que se puede llegar en cualquier sociedad, para garantizar la paz, es un acuerdo que satisface los derechos de las víctimas en materia de verdad, en materia de justicia, en materia de reparación y con las garantías de no repetición.

Pero además, el anuncio de ayer significa que no van a ver ni amnistías, ni indultos para quienes hayan cometido delitos atroces, genocidio, crímenes de guerra, que yo creo que es lo que estaban pidiendo todos los colombianos, esa paz sin impunidad. A quién se va a indultar y a quién se va a amnistiar, en una ley que tendrá que tramitarse en el Congreso, a quienes hayan cometido el delito de rebelión, a quienes en ejercicio de ese delito de rebelión hayan cometido el delito de porte ilegal de armas y a los delitos conexos que hayan contribuido para sostener el delito de rebelión que esa conexidad se tendrá que definir aquí en el Congreso de la República.

Pero nunca verán ustedes un criminal de guerra o alguien que haya cometido genocidio o alguien que haya cometido un delito de lesa humanidad, indultado y amnistiado por el Estado Colombiano. Será investigado, será juzgado, será sancionado en esta jurisdicción especial de paz y será condenado a una pena privativa de la libertad o a una pena restrictiva de la libertad según el caso como lo señalan los acuerdos llegados, a los que se llegó ayer en La Habana.

Las Farc nunca se habían sometido a la justicia colombiana, las Farc nunca habían reconocido el imperio de la ley Colombiana. Ese es un avance sustancial en la posibilidad de la paz en este país.

Y es un avance que nadie en su sano juicio puede desconocer a no ser que haya simplemente una intención de descalificar la posibilidad del fin del conflicto. Porque hay gente que cada paso que damos hacia la paz, busca siempre que retrocedamos hacia las épocas del conflicto porque pareciera que les gustara vivir en medio del conflicto y de la guerra que se ha desatado en Colombia.

Ahora bien, señor Presidente, ayer escuché otra vez referencias con respecto a este Acto Legislativo y a esta iniciativa tratando de utilizar artificiosamente el difícil momento que viven las relaciones de Colombia con Venezuela, las difíciles circunstancias que vive la democracia colombiana, la democracia venezolana, perdón, con un calificativo con el que pretenden caricaturizar los esfuerzos del Gobierno y del Congreso para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de La Habana.

Dizque ley habilitante, ¿cuál ley habilitante?, ¿Cuál es la ley habilitante de la que hablan?, aquí lo que hay es un acto legislativo sometido a consideración de un Congreso Plural para buscar que se establezcan unos procedimientos especiales para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de La Habana.

Un procedimiento especial legislativo al interior del Congreso, con la composición de los Congresistas, abreviando los términos y abreviando los debates y limitando si la capacidad que tiene el Congreso de la República normalmente aunque hay excepciones también hoy consagradas en la Constitución para introducir modificaciones a la iniciativa exclusiva que tendrá el gobierno en esta materia, pero claro, como no se va a limitar esa facultad, lo digo con toda consideración y respeto al Congreso de la República, es que estamos haciendo un acuerdo que pone fin a un conflicto de cincuenta años y nosotros tenemos que tener desde el Estado y desde el Gobierno la facultad y la capacidad de asegurarle a la sociedad colombiana y la contraparte que se van a cumplir fielmente los acuerdos de La Habana.

Estamos viviendo unas circunstancias excepcionales. Y yo quiero invitar aquí a los intervinientes en esta Audiencia y a quienes están escuchando y a los colombianos que no analicemos este proyecto de acto legislativo como si lo estuviéramos planteando para una circunstancia normal, como si estuviéramos planteando, reformando el artículo 28 de la Constitución Nacional o un artículo sobre libertades económicas de la Constitución, no.

Estamos reformando la Constitución para asumir una circunstancia excepcional que vive el país y eso ha sucedido aquí y en todas las partes del mundo, si lo vamos a analizar a la luz de unas circunstancias ordinarias, encontrarán ustedes que veo expertos muy calificados en derecho y los encontraría yo mucho menos calificado, grandes falencias y grandes limitaciones.

Pero esto es una circunstancia excepcional, yo quiero que tengamos eso muy claro y por eso hay que utilizar procedimientos excepcionales, porque si no somos capaces a partir del 23 de marzo del año entrante, en un plazo de un año, de implementar todas las medidas que se requieren para viabilizar la paz en Colombia, para cumplir los acuerdos y para implementar las políticas del posconflicto, habremos perdido el año, nos habremos rajado, todas las circunstancias internacionales demuestran que después de un año se hace ya cada vez más difícil cumplir con los acuerdos.

Y eso es lo serio y lo responsable, quienes hoy nos dicen y nos señalan que es que estamos ensillando antes de traer las bestias, yo les respondería: qué tal que nos esperáramos hasta marzo del año entrante para mirar qué es lo que vamos a hacer para asegurar el cumplimiento de los acuerdos, entonces dentro de seis meses nos dirían Gobierno Improvisador, Gobierno que no previno lo que iba a suceder, hasta ahora van a empezar a mirar qué a van hacer.

No. Aquí estamos trabajando, preparándonos y alistándonos para la implementación de los acuerdos de La Habana y eso es lo que estamos haciendo con toda la seriedad.

Pero además les voy a dar un solo argumento que aquí he escuchado y que retomo para tratar de redondearlo; imagínense que yo ayer escuché que le están exigiendo al Gobierno nacional, algunos sectores de la oposición, que tiene que hacer la refrendación y que además tiene que hacer la refrendación ciudadana, como a ellos les parece, según su opinión como está establecido hoy en la Constitución. Yo me pregunto. ¿Alguno de los procesos anteriores en Colombia, Fabio, tuvo refrendación ciudadana?, algún Presidente tuvo el talante democrático de decirle a sus compatriotas o en los años 90 o en el proceso con los Paras en el año 2000 ¿esto que vamos a acordar tiene que ser votado por los colombianos?, ¿Cómo hubiera sido esa votación?, no tengo ni idea.

Y este Presidente, sin ninguna obligación legal ni Constitucional, porque tiene todas las facultades que aquí lo expresaba muy bien en la Audiencia, el derecho a la paz y el deber de la paz del pueblo colombiano y del Gobierno.

Esta Presidente, tomó la decisión de someterse al escrutinio de los ciudadanos, unos acuerdos muy complejos y muy difíciles. Y esa decisión se mantiene, pero no solamente se mantiene, imagínense, en este acto legislativo como bien lo señalaba el representante de la MOE, Constitucionalizamos la obligación de acudir al Constituyente Primario. ¿Qué tal?, y hablan dizque de Acto Legislativo o ley habilitante o tema dictatorial o poderes supremos. Cuando se está señalando en el acto legislati-

vo que no se podrá acudir ni al procedimiento especial legislativo, ni a las facultades extraordinarias, si antes no han votado los ciudadanos y refrendados los acuerdos de La Habana, Por el amor de Dios, qué más quieren. Ya lo que quieren es simplemente que no haya ningún proceso de paz o que se haga un proceso de refrendación que haga imposible que los colombianos salgan y voten en las urnas a favor o en contra de los acuerdos.

¿Ahora va a ver refrendación?, sí, ¿con qué mecanismo?, pues están evaluando los que están actualmente en la Constitución, pero también hay otros mecanismos aquí, se ha radicado un proyecto de ley para reformar mecanismos refrendatarios ahora que pueden, que el Gobierno ve con simpatía, que introduciéndole observaciones y ajustes a ese proyecto puede ser finalmente el mecanismo que permita que los colombianos participen y voten sí o no por los acuerdos de paz, eso sí sin la figura del voto obligatorio que no le gusta al Gobierno, que no comparte el Gobierno nacional, pero que puede haber otras decisiones que nos faciliten acudir a las urnas y este sería el único proceso de paz en la historia de Colombia que sería votado antes por los colombianos, antes de que comience a entrar en vigencia y antes de que comiencen a aplicarse las medidas que se tienen que aplicar para la implementación de los acuerdos a los que se llegue en La Habana, qué mecanismo más democrático se puede conseguir, qué mayor participación ciudadana.

Finalmente cuando venga aquí al Congreso la decisión de crear ese Tribunal Internacional, de crear las normas de justicia transicional, de tomar las medidas en materia de participación en política, pues cuando venga esa discusión acá al Congreso, a la Comisión Legislativa Especial, a las Plenarias, pues ya vendrá totalmente legitimada por la participación en las urnas de los colombianos y el Congreso de la República, entonces tendrá la posibilidad de refrendar, después de la refrendación ciudadana, esos acuerdos y tomar decisiones puntuales que permitan la implementación de los acuerdos o en el caso del Presidente, imagínense, también han armado una alharaca dizque con las facultades extraordinarias, hombre, yo me pregunto qué Presidente de la República en este país no ha tenido facultades extraordinarias y no para poner fin a un conflicto de cincuenta años, sino para reestructurar entidades, para tomar decisiones administrativas, legales y yo me pregunto, ¿esas facultades siempre se entregaban por ley?

Ahora las vamos a entregar por Constitución, con un límite de noventa días en el tiempo, pero además como si fuera poco, qué facultades extraordinarias van a ser ejercidas o van a ser ejercidas o han sido ejercidas en Colombia con la votación previa de los colombianos, diciéndole al Presidente, votamos a favor de estos acuerdos para que usted ejerza las facultades extraordinarias y poder implementar los acuerdos, pero además como si fuera poco, hoy en día y ustedes que son estudiosos del derecho constitucional lo saben, la Constitución no prevé el control automático y previo a las Reformas Constitucionales, a los Actos Legislativos que expida el Congreso de la República.

Aquí estamos señalando que las normas constitucionales que expida el Congreso después de votados los acuerdos por los colombianos para implementar los acuerdos, esas normas constitucionales para que entren en vigencia, tienen que ir como en el mecanismo de las leyes estatutarias a revisión previa de la Corte Constitucional.

Sea control previo ciudadano, control posterior del máximo garante de los derechos de los colombianos que

ha sido desde la Constitución del 91 la Corte Constitucional, yo no sé ya más, qué es lo que quieren, porque se ponen tan bravos, porque no les gusta nada de lo que se hace para alcanzar la paz en Colombia.

Yo creo que hay que hacer un llamado a la reflexión, a la sensatez, a la cordura, a pensar en millones de compatriotas, en millones de niños y de jóvenes que pueden tener la posibilidad hoy en día y que tenemos la esperanza de alcanzar la paz, pongámosle fe, pongámosle optimismo a esta posibilidad que tenemos a la mano.

Y finalmente señor Presidente para ir terminando estas reflexiones un poco deshilvanadas de todo lo que ha pasado entre ayer y hoy y la relación de las noticias de ayer con el acto legislativo de hoy. Que quede absolutamente claro, lo reitero, ni amnistías, ni indultos, para crímenes de guerra, para delitos de lesa humanidad y para genocidio.

Que quede absolutamente claro y lo reitero, ni procedimiento especial de paz, ni facultades extraordinarias si antes los colombianos no han votado a favor de los acuerdos de paz, que quede absolutamente claro también, si los señores de las Farc, no contribuyen, oigan bien este término que ha pasado desapercibido, verdad plena, no verdad fragmentada como ha sucedido con procesos anteriores, el texto dice, verdad plena, si los señores de las Farc no han contribuido con verdad plena, con reparación y con las garantías de no repetición a las víctimas del conflicto, no habrá posibilidad de que accedan a esta justicia especial de paz, a los mecanismos de la justicia restaurativa que se ha contemplado.

Antes de que accedan a esos beneficios, tendrán que cumplir con esas condiciones y obviamente solo cuando hayan dejado las armas y cuando comience ese proceso de desarme, que como se dijo ayer, tendrá que comenzar sesenta días después de la firma de los acuerdos y cuando también comiencen las Farc como lo esperamos la inmensa mayoría de los colombianos, a dejarse de ver ellos mismos como los grupos violentos, como los grupos en armas, como los grupos que la han generado, tanto dolor, tanta sangre, tantas víctimas a este país y comiencen a construir su proyecto político, su proyecto de partido político para que acabemos de una vez por todas en este país esa historia sangrienta de décadas, de mezcla explosiva de las armas con los votos que es lo que le ha hecho tanto daño a la democracia de este país.

Estamos entonces ad portas de unos momentos históricos para el país, de un cambio fundamental en la democracia de este país, en que normalicemos la democracia, nos acostumbremos tanto a la anormalidad, que en estos días aquí con la doctora Alejandra Barrios estábamos celebrando que en las próximas elecciones ya no haya amenaza de grupos armados en trescientos cincuenta municipios como en el 2011, sino en doscientos sesenta y ocho municipios y eso lo presentamos los mismos funcionarios como una gran noticia y un avance de la democracia en este país, no.

El gran avance será cuando podamos hacer elecciones libres, tranquilas, sin la coacción de ningún grupo violento armado con transparencia en los más de mil cien municipios de Colombia no que tengamos todavía el 25% de los municipios del país en esta circunstancia.

De eso se trata la discusión que abordaremos la semana entrante aquí en esta comisión señor Presidente, ni más ni menos, yo creo que esta Comisión Primera tendrá la gran oportunidad histórica de apostarle con toda contundencia y con toda sensatez a la posibilidad de ponerle fin al conflicto armado en Colombia.

Esta Comisión Primera fue el baluarte fundamental de la aprobación de la Ley de Víctimas y tierras. También por iniciativa parlamentaria de la aprobación del marco jurídico para la paz que por ejemplo empezó a plantear los criterios de selección y priorización para todo este tema de la aplicación de los mecanismos de justicia transicional que son recogidos en los acuerdos de La Habana hoy.

Esta Comisión Primera y este Congreso de la República, durante todo el mandato del Presidente Santos, se la han jugado a fondo, con generosidad, con convicción. Y con confianza en el jefe del Estado por la paz de este país y yo estoy seguro que esta Comisión Primera y este Congreso de la República en general no serán inferiores a los desafíos y a los retos que tendrá durante estos meses siguientes para la aprobación de estos instrumentos, que son los que necesita el país hoy, esto no es ningún capricho de nadie, que son los instrumentos que necesita hoy Colombia para asegurar que la paz, que el fin del conflicto que firmemos antes del 23 de marzo del próximo año, sea un fin del conflicto que permita a partir de allí construir una paz sólida, sostenible, permanente para la Colombia del futuro.

Este es un Congreso que se la ha jugado por la paz, la paz de Colombia pasará necesariamente por este Congreso de la República, por las decisiones que tome este Congreso, que estamos seguros ayer acompañaron al jefe del Estado los copresidentes de las comisiones de paz, el Presidente del Senado y la Cámara, y uno puede ver en esos Congresistas de todos los partidos políticos en el país, puede ver el interés, el compromiso, el entusiasmo que le genera al Congreso de la República la posibilidad de alcanzar la paz en Colombia.

Y necesitamos lo dijo aquí alguna de las intervinientes, todos con magníficas exposiciones, necesitamos asegurar aquí apunte, agilidad, efectividad, integralidad y fidelidad de los acuerdos de La Habana aquí en este Congreso.

Eso es lo mínimo, esos son los elementos indispensables, esenciales para garantizar que este esfuerzo de paz no se quede en el camino. No nos podemos dar el lujo de haber invertido todo este tiempo, todos estos esfuerzos, en liderazgo del Presidente Santos, el compromiso del Congreso durante todos estos años para alcanzar la paz, para después de firmado el fin del conflicto no tener los instrumentos necesarios para asegurar que funcione este esfuerzo en el que están implicados la inmensa mayoría de los colombianos.

Por eso señor Presidente le agradezco mucho la convocatoria de esta audiencia, le agradezco el espacio, la posibilidad de esta intervención a nombre del Gobierno nacional, no es una discusión fácil, nunca ha sido fácil conseguir la paz, pero déjeme decirle que es mucho mejor no hay una paz perfecta, es mucho mejor una paz imperfecta, que una guerra como la que nos ha tocado vivir durante estos cincuenta años, por más que nos hemos venido perfeccionando y mejorando en el ejercicio de la guerra.

La inmensa mayoría de los colombianos no quiere más conflicto y no quiere más guerra, yo en tono menor le preguntaría a los críticos de este proceso, a quienes ningún paso, ninguna decisión les sirve, qué es lo que le plantean a los colombianos, cuál es la alternativa, si definitivamente este no es el camino y aquí no hemos avanzado en la senda adecuada.

Volver al conflicto, volver a la guerra, sacrificar millones de víctimas más, a ver si dentro de diez o quince

años volvemos a vernos en este, bueno, nosotros no volvemos a vernos, ya estaremos de pronto algunos de estos jóvenes sentados en las curules, volvemos a vernos para estar discutiendo exactamente en los mismos términos lo que tiene que haber en justicia no.

Yo creo que aquí el Presidente Santos hace tres meses dijo, cese unilateral del juego y justicia transicional son los dos requisitos, los dos elementos claves después de tres meses o cuatro meses evaluare, si se ha cumplido el cese unilateral y si se logró avanzar en justicia.

Muchos apostaban lamentablemente a que no se podía avanzar en justicia o que no se podía avanzar o que el gobierno firmaría cualquier papel con tal de alcanzar la paz.

Y aquí lo que ha demostrado es una negociación seria, una negociación que recoge muchas de las voces críticas, una negociación que garantiza paz sin impunidad, una negociación que cumple con los estándares internacionales en la materia y una negociación que garantiza el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición de las víctimas y una negociación que por primera vez en la historia va hacer votada por los colombianos y una negociación que por primera vez en la historia tiene a las víctimas en el centro de las discusiones de esta agenda y de este acuerdo de paz, solo con las víctimas podremos desatar ese círculo vicioso de violencia y de exclusión en muchas veredas y en muchos pueblos de Colombia.

En donde tendremos que asegurarnos eso sí, que cuando llegue la reinserción de las Farc, de los integrantes de las Farc a esas zonas, esos integrantes de las Farc van hacer obviamente acogidos en la sociedad, pero antes que ellos las víctimas en esas zonas van a tener que ser previamente reconocidas y dignificadas por el Estado colombiano para desatar ese círculo de violencia y de venganza en el que hemos vivido durante los últimos cincuenta años.

Y una anotación final Presidente, que se me estaba olvidando. Es que he estado escuchando una crítica también, injusta, es que yo creo que algunos han dado declaraciones sin antes leerse cuidadosamente el comunicado y obviamente no los acuerdos que no han sido expedidos en su totalidad. Pero yo aquí leía declaraciones y leía intervenciones en donde nos decían por ejemplo que estábamos igualando a los ciudadanos de este país que han estado ajenos al conflicto o a los que de alguna manera contribuyeron al conflicto o a los agentes del Estado con los terroristas de las Farc.

Yo no sé si el Gobierno no ha sido claro en esto Presidente, la negociación que hay en La Habana es para ponerle fin al conflicto, no es una negociación solo para que las Farc renuncien a las armas y se reincorpora a la sociedad civil.

Flaco favor le haría el Gobierno a este país y el Presidente Santos, si limitáramos las decisiones que se van a tomar aquí solamente a las Farc, tenemos que ser capaces de construir un sistema de verdad, de justicia, de reparación, de no repetición para todos quienes de alguna u otra manera han tenido que ver con el conflicto.

Una de las grandes falencias del proceso de paz anterior con los paramilitares que también tuvo virtudes que hemos reconocido es que solo se tuvo en cuenta a los integrantes de las autodefensas.

Y no se tuvo en cuenta su momento a los agentes del Estado que habían contribuido con la formación de esos grupos paramilitares, ni a los no combatientes desde el

empresariado, la sociedad civil que habían contribuido a ello.

Aquí se construye un sistema de justicia para todos, para que de una vez por todas cerremos ese capítulo de la historia y no quede pendientes como han venido quedando pendientes anteriormente.

Y no por eso estamos igualando a unos con otros, tendrán que tomarse decisiones distintas, con parámetros distintos, pero dentro de un mismo capítulo que es el cierre de este doloroso conflicto en el país.

Señor Presidente, estaremos listos desde el Gobierno nacional para explicar una y otra vez no solamente los acuerdos de La Habana, sino también lo que busca el propósito de este Acto Legislativo, que estamos a ofrecer cuando se conozca bien, cuando se entienda bien, recibirá el respaldo mayoritario de la inmensa mayoría de los partidos políticos y de las bancadas en este Congreso.

Y un comentario adicional y final señor Presidente. No puedo aunque no veo los Senadores de la Bancada de Cambio Radical, no puedo dejar de venir a esta Comisión Primera del Senado, sino de alguna manera ofrecer excusas al Partido Cambio Radical, porque en medio de las afujías y en medio de las dificultades de organizar la presencia de los partidos políticos en La Habana, se tomó el criterio de invitar, acompañar al Gobierno nacional a los Co - Presidentes de las Comisiones de Paz de Senado y Cámara y no se tuvo el cuidado por parte del funcionario, del Gobierno nacional, encargados de esas tareas, de revisar si dentro de esos copresidentes había alguna vocería o representación de Cambio Radical en Senado o en Cámara; que parecía que no había y entonces lamentablemente un partido como Cambio Radical que está en la Unidad Nacional, que ha venido acompañando al Presidente Santos, al Gobierno en su propósito de paz, no pudo acompañar este evento histórico del día de ayer, simplemente por esa circunstancia y por nada más.

Yo estoy seguro que la semana entrante podemos comenzar a discutir aquí con todas las bancadas, este Proyecto de Acto Legislativo y que este Congreso siga tomando decisiones valientes, decisiones históricas que son las que necesitamos para salir de este conflicto. Muchas gracias Presidente.

#### **La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Muy bien señor Ministro, a quienes se inscribieron para esta Audiencia, nuestros agradecimientos a los señores asesores de los ponentes, muchas gracias señor Ministro, muchas gracias a los colombianos, los invitamos a seguir las transmisiones que en directo se hacen de estas sesiones.

Ahí en la pantalla aparece la dirección, [www.comisionprimerasenado.com](http://www.comisionprimerasenado.com), allí lo pueden seguir todos estos debates.

Igualmente a quienes quieran expresar alguna inquietud, presentar alguna propuesta lo pueden hacer en el correo [comisionprimera@gmail.com](mailto:comisionprimera@gmail.com)

Aquí estaremos atentos para hacérsela llegar a los ponentes antes de rendir esta ponencia. A todos muchas gracias. Muy amables.

De conformidad con la ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes.

Las ponencias radicadas son las siguientes:

 COMISION PRIMERA <comisionprimera@gmail.com>

**Inscripción a la audiencia pública sobre el P.A.L. 04 de 2015**  
1 mensaje

Mateo Gómez <mateo.gomez@coljuristas.org> 23 de septiembre de 2015, 5:53  
Para: comisionprimera@senado.gov.co, comisionprimera@gmail.com  
Cc: Valeria Silva <valeria.silva@coljuristas.org>

Bogotá D.C., martes 23 de septiembre de 2015

Senado de la República  
Comisión Primera  
Guillermo León Giraldo Gil  
Secretario

**Asunto:** Inscripción a la audiencia pública sobre el P.A.L. 04 de 2015

Respetado secretario:

Reciba un cordial saludo de mi parte y de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), la cual cuenta con estatus consultivo ante la Organización de las Naciones Unidas y cuyo objetivo se centra en la promoción de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia. De acuerdo con nuestro mandato, buscamos por medios jurídicos, y de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el pleno respeto en Colombia de los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, así como del derecho humanitario.

En razón de lo anterior, una de las actividades que realizamos se dedica al seguimiento y estudio de la agenda legislativa del Congreso de la República, puntualmente en lo referido a las iniciativas que puedan afectar los derechos humanos y el derecho humanitario en Colombia. En el marco de esta actividad hemos conocido que el día 24 de septiembre se realizará una audiencia pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" el cual se encuentra radicado en la Comisión Primera.

Por lo anterior le solicito atentamente que se nos permita presentar ante la H. Comisión Primera del Senado de la República las observaciones que tenemos frente al proyecto de acto legislativo referenciado en la audiencia pública de conformidad con lo dispuesto por el título I, capítulo noveno, de la ley 5ª de 1994 "De la Participación Ciudadana en el Estado de los Proyectos". En tal sentido me encuentro enviando como documento adjunto nuestra intervención.

Para este propósito, participaremos Mateo Gómez Vásquez identificado con cédula de ciudadanía No. 1.196.881.277 de Bogotá y Valeria Silva Fonseca identificada con cédula de ciudadanía No. 1.099.096.991 de Bogotá, para lo cual le agradeceremos facilitar el agendamiento para el ingreso al Congreso.

Quedo atento a cualquier comentario. Agradecemos la atención que me ha sido brindada. Atentamente,

Confidencialmente,  
Mateo Gómez Vásquez

Mateo Gómez Vásquez  
Coordinador Inidencia Nacional  
Comisión Colombiana de Juristas

 **Comisión Colombiana de Juristas**  
Dirección: Calle 41 A° 20-25 | Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: (+57 1) 7 44 93 33 - Fax: (+57 1) 7 43 26 43

[Instrumentos democráticos para la paz.pdf](#)  
340K

 **Comisión Colombiana de Juristas**  
Organización no gubernamental con estatus consultivo ante la ONU  
Unidad de Convención Internacional de Justicia (Unidad) y la Comisión Andina de Juristas (CAJ)

**Instrumentos democráticos para la paz**  
Observaciones de la CCJ al proyecto de acto legislativo 04 de 2015 (Senado)<sup>1</sup>

Con los recientes avances en la Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia informados desde La Habana, los desafíos que debe afrontar el Estado colombiano, y sobre todo su institucionalidad, son de una magnitud significativa. Suponen realizar un delicado ejercicio de ponderación entre el fortalecimiento de las instituciones democráticas como el mecanismo idóneo para tramitar las hondas diferencias sociales, políticas y económicas que atraviesan al país, por un lado, y la adopción de instrumentos jurídicos y políticos razonablemente dóciles que permitan transitar hacia el fin del conflicto armado y reformar las instituciones que han permitido o facilitado las violaciones a los derechos humanos, por el otro. En aras de avanzar en esta ruta, el Gobierno nacional, a través del Ministro del Interior Juan Fernando Cristo, radicó el pasado 13 de septiembre un proyecto de acto legislativo, cuyo objetivo primario es el de establecer procedimientos expeditos para el trámite de las reformas legales y constitucionales requeridas para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (en adelante Acuerdo Final).

Si bien saludamos con entusiasmo los avances en las conversaciones y el hecho de que desde ya se inicien las adecuaciones institucionales para abordar este desafío, queremos llamar la atención del Gobierno nacional y el Congreso de la República sobre los riesgos por los que transita la democracia colombiana en el trámite de una reforma constitucional de estas características. Para ello nos referiremos brevemente, en primer lugar, a las dimensiones sustanciales que adquieren los procedimientos en la toma de decisiones fundamentales para un Estado democrático de derecho. Teniendo en cuenta lo anterior, y en segundo lugar, formularemos algunas observaciones sobre la conveniencia y constitucionalidad de algunas de las sub-reglas contempladas dentro del "procedimiento legislativo especial para la paz" y las "facultades presidenciales de paz", contempladas respectivamente por los artículos 1º y 2º del proyecto de reforma constitucional.

Frente a lo primero, debemos afirmar que el diseño de procedimientos especiales para la adopción de decisiones fundamentales, como las que se deben tomar para la implementación del Acuerdo Final, debe partir de un enfoque sensible a los derechos humanos y a la democracia, entendida esta última como la garantía

<sup>1</sup> Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (Instrumentos jurídicos para la paz).

Calle 41 A° 20-25 | Bogotá D.C. | Teléfono: (+57 1) 7 44 93 33 | Fax: (+57 1) 7 43 26 43 | www.coljuristas.org | @coljuristas

primordial de los primeros. Esto quiere decir que las reflexiones sobre la forma en que se debe implementar el Acuerdo Final deben estar guiadas, de una parte, por el propósito de acabar cuanto antes con el conflicto armado causante de innumerables violaciones a los derechos humanos y, de otra parte, por el robustecimiento de mecanismos que garanticen la profundización de la democracia como sistema de autogobierno del pueblo.

Tales condiciones se materializan en una concepción sustantiva de la democracia, donde el contenido de los procedimientos para la toma de decisiones fundamentales es determinante para valorar su legitimidad. Esto pasa por trascender de una concepción liberal de la democracia, que la comprende como un mero proceso de agregación de las preferencias en decisiones mayoritarias, hacia una concepción pluralista donde la deliberación pública es esencial, de tal manera que las distintas razones para justificar una decisión hayan sido debatidas, sopesadas y conocidas por la ciudadanía. Por lo menos así lo ha determinado la Corte Constitucional para el caso colombiano<sup>2</sup>. Ello supone dos requisitos. Por un lado, todos los actores involucrados en la toma de la decisión deben tener la capacidad de exponer sus argumentos por la alternativa que consideren más pertinente y, por el otro, deben estar en la capacidad y disposición de ser persuadidos por los argumentos que consideren sólidos y razonables de su contraparte. Algunos teóricos han llamado este abordaje de la democracia como "procedimentalismo epistémico", para referirse precisamente a que los procesos deliberativos están dotados de virtudes cognitivas y presuponen que a partir de procedimientos democráticos es posible alcanzar resultados correctos<sup>3</sup>. Con lo anterior queremos invitar a las y los H. Congresistas para que el debate parlamentario se encauce en la dirección de dotar de garantías "epistémicas" el procedimiento que se decida adoptar para la implementación del Acuerdo Final.

Tomando en cuenta lo anterior, la CCJ advierte al menos cuatro sub-reglas del "procedimiento legislativo para la paz" contemplado por el artículo 1º del proyecto de reforma constitucional, que podrían distorsionar seriamente las virtudes cognitivas de las que se encuentra investido el proceso legislativo.

1. **Iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno:** según el literal a) del artículo en mención, los proyectos de ley y de acto legislativo objeto del procedimiento legislativo especial para la paz serán de iniciativa exclusiva del

<sup>2</sup> Cf. Corte Constitucional, sufragamento de voto del Magistrado (e) Rodrigo Uprimny Yepes a la sentencia C-668 de 2011, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.  
<sup>3</sup> Ver: David Held, *La autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 1987, págs. 145 y subsecuentes.

Gobierno nacional. A nuestro juicio una disposición de estas características, además de desconocer el principio democrático que se encuentra detrás de la libre iniciativa legislativa reconocida por el artículo 154 de la CP, restringe desproporcionadamente la capacidad del mismo pueblo como titular de la iniciativa legislativa popular, para participar en la construcción de las decisiones fundamentales que actualmente afronta el país. Lo anterior, por supuesto, sin desconocer que la CP le atribuye la competencia exclusiva cuando se trate de temas ligados estrechamente al rol del poder ejecutivo, como lo que tiene que ver con la regulación sobre Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (C.P. art. 150-3); la estructura de la administración nacional (C.P. art. 150-7); las autorizaciones para celebrar contratos (C.P. art. 150-9); el presupuesto general de la Nación (C.P. art. 150-11); el Banco de la República y su Junta Directiva (C.P. art. 150-22); las normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C.P. art. 150-19, literales a), b) y e); la participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C.P. art. 154); los aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C.P. art. 154); y las exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C.P. art. 54). En nuestra consideración, no resulta evidente que exista una razón suficiente para dejar la iniciativa legislativa exclusivamente en el poder ejecutivo del poder público, pues se podría coartar gravemente un elemento esencial del Estado democrático de derecho como es la iniciativa legislativa popular.

2. **Modificaciones del proyecto:** el literal f) de este mismo artículo determina que los proyectos solo podrán tener modificaciones en el primer debate siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y sean avalados por el Gobierno nacional. Tres comentarios al respecto. El primero, es que el proyecto de reforma constitucional tiene contemplado para este procedimiento especial regresar al principio de identidad estática del trámite legislativo que estuvo vigente durante la Constitución de 1885, según el cual el proyecto de ley debe ser exactamente el mismo en las diferentes instancias. Al respecto, debemos recordar que la CP en su artículo 160 adoptó el principio de identidad flexible o relativa, el cual supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante todos los debates parlamentarios, bajo el entendido de que las comisiones y las plenas de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra se puede superar mediante un trámite especial

(conciliación), que no implica repetir todo el trámite<sup>4</sup>. Y ello tiene sentido si se tiene en cuenta que el ánimo del constituyente de 1991 fue el de profundizar la deliberación para llegar a las mejores decisiones<sup>5</sup>. Es decir que reconoció que el procedimiento deliberativo, materializado en la proposición de modificaciones, tiene en sí mismo un valor epistémico que debe ser rescatado por el trámite legislativo. No encontramos para el caso concreto razones suficientes que deban llevar nuevamente al principio de identidad estática de 1886. Con el segundo comentario queremos llamar la atención sobre la pertinencia de delimitar el objeto al contenido del Acuerdo Final. Sin embargo sería muy conveniente que en la reforma constitucional que se propone se concreten esos temas en los puntos acordados en el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* del 26 de agosto de 2012 (política de desarrollo agrario, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas y víctimas) para que no haya lugar a confusiones sobre el perímetro del contenido del Acuerdo Final. Y en tercer lugar, consideramos que la exigencia del aval gubernamental para proponer modificaciones es desproporcionado frente al propósito de utilizar la deliberación parlamentaria y el intercambio de argumentos como mecanismo para la adopción de las mejores decisiones para el país. Esa exigencia no es ajena al procedimiento legislativo contemplado actualmente por la CP; sin embargo está referida a materias sobre las cuales el ejecutivo tiene prerrogativas originadas en su responsabilidad fiscal, presupuestaria y de planeación. A nuestro juicio, el aval gubernamental solamente podría ser exigible cuando las modificaciones entren en ese circuito, y en todo caso el gobierno solo podrá negarlas con base en argumentos razonables y proporcionados.

3. **Facultad exclusiva para improbar:** en un sentido semejante al literal que recién comentamos, el proyecto de reforma constitucional le otorga en el literal h) al legislativo la facultad de improbar los proyectos por mayoría absoluta. Esto lo que significa en realidad es que los proyectos pueden ser aprobados por una minoría calificada (menos de la mitad) que cononga la comisión o cámara que esté conociendo del trámite. Es decir el Gobierno nacional, como titular exclusivo de la iniciativa, para que la decisión sea adoptada, solamente debe asegurar que el 49% de los miembros de la comisión o cámara que esté debatiendo los proyectos no esté en desacuerdo con el proyecto para que este sea aprobado. Sobre decir que esta norma que

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-940 de 2003, M.P.: Marco Gerardo Montoya Cabea.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-924 de 1990, M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

se pretende introducir a la CP sustituye el principio democrático más elemental y es que las decisiones deben ser tomadas por mayorías. Además es altamente controvertible que la capacidad del Congreso se restrinja a improbar o no los proyectos, pues no se le está consultando por la preferencia sobre una disposición normativa, que es como opera la toma de decisiones democráticas, sino sobre su aversión o disgusto por ella. Es urgente una modificación del texto donde a las cámaras se les otorgue la facultad para aprobar por mayorías absolutas los proyectos, como corresponde en un ordenamiento democrático.

4. **Horizonte de paridad en la conformación de la Comisión Legislativa para la Paz:** otro dispositivo procedimental que debe tener en cuenta el Congreso de la República es la composición paritaria de la Comisión Legislativa para la Paz. Según el literal b) del artículo 1º del proyecto de reforma constitucional este órgano estará integrado por los y las cincuenta y cuatro (54) congresistas que componen las comisiones primeras de Senado y Cámara, más doce (12) congresistas adicionales designados por las mesas directivas de ambas cámaras, para lo cual debe garantizarse la participación de las minorías étnicas. En la medida en que en las comisiones primeras solamente siete son mujeres, el proyecto debería señalar que los doce cupos restantes deben ser ocupados todos por mujeres para acercarse a un horizonte de paridad de género en la composición de la Comisión y así darle vigencia al artículo 13 de la CP que reconoce el derecho a la igualdad material entre mujeres y hombres.

En nuestra opinión, el diseño del "procedimiento legislativo especial para la paz" se vería robustecido si la Comisión Primera del Senado de la República contempla modificaciones dirigidas a corregir los cuatro puntos que acabamos de mencionar.

Asimismo, consideramos que debe prestarse especial atención a la forma como se encuentra delineada la atribución de facultades presidenciales del artículo 2º del proyecto de acto legislativo, pues carece de la precisión que exige este tipo de delegación en un Estado social y democrático de derecho. Sea lo primero advertir que la posibilidad de que el órgano ejecutivo asuma la función legislativa a través de decretos es excepcional y de interpretación restrictiva<sup>6</sup>, toda vez que ello pone en riesgo el principio axial de la división funcional de poderes. Por tal razón, numerosas sentencias de la Corte Constitucional, valiéndose de las disposiciones de la CP, han precisado que el ejercicio de este tipo de facultades extraordinarias depositadas en el

Presidente deben reunir los siguientes requisitos: "(i) solicitud expresa del Gobierno Nacional, sin que proceda por iniciativa congresional; (ii) temporalidad de la habilitación por un término máximo de seis meses; (iii) mayoría absoluta en el Congreso para su concesión; (iv) competencia permanente del Congreso para modificar en todo momento y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias; (v) "necesidad" o "conveniencia pública" como fundamento de la solicitud; (vi) precisión en la delimitación de las facultades conferidas y, en consecuencia, "interpretación restrictiva" de su alcance, "circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante"; (vii) limitación material de su ejercicio, vedado a la expedición de códigos, decretar impuestos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 2º del artículo 150-numeral 19- de la CP". Para el caso concreto de las facultades presidenciales de paz debemos advertir que estas tienen una particularidad y es que no provendrían del legislador ordinario, sino del Congreso investido de poderes de reforma (poder constituyente derivado), y por lo tanto estas reglas deben ser depuradas y matizadas para el caso. Pero lo que quisiéramos nosotros es detenernos en uno de los requisitos sustantivos previstos en estas reglas jurisprudenciales que tiene que ver con la precisión en la delimitación de las facultades conferidas, pues ella es una exigencia que se debe verificar, bien por el otorgamiento de las competencias por el legislador ordinario, o bien por el poder constituyente ordinario, por cuanto ello al final se convierte en una garantía para el control del poder presidencial extraordinario. Así, el Presidente debe estar obligado a ejercer las facultades reducidas materialmente a los asuntos para los cuales ha sido habilitado y por lo tanto se le debe "i) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación". A nuestro juicio el artículo en comento carece de los tres elementos, pues delimita las atribuciones presidenciales en los "necesarios para facilitar y asegurar la implementación de Acuerdo Final" no reúne las características de un mandato claro y preciso.

Por las razones anteriores invitamos al Gobierno nacional y al Congreso de la República a buscar alternativas para precisar el mandato requerido para ese fin en materias que puedan ser identificadas con claridad para las autoridades políticas y

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-99 y C-31 de 1992, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; C-306 de 2004, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, entre muchas otras.

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-745 de 2011, M.P.: Mauricio González Cuervo.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-097 de 2002, M.P.: Manuel José Cerdas Espinosa.

<p>judiciales encargadas de su control, pero asimismo para la ciudadanía que quiera fiscalizar dicho proceso.</p> <p style="text-align: right;"><i>Comisión Colombiana de Juristas</i> Septiembre de 2015</p> <p>• Nicolás Montoya – Misión de Observación Lectoral</p>	<div style="text-align: center;">  <p>Acto Legislativo para la paz Intervención MOE Audiencia Pública</p> </div> <p>El Congreso de la República se prepara para enfrentar una responsabilidad histórica de la más alta trascendencia puesto que el Proyecto de Acto Legislativo 4 de 2015 implica una tarea sensible y compleja. En el trámite de este proyecto el Congreso de la República está llamado a ponderar, entre muchos otros aspectos, dos principios fundamentales del Estado colombiano. De una parte, la búsqueda de la tan anhelada paz como un fin legítimo y necesario de la nación. De otra parte, el carácter democrático de sus instituciones. Esto último puesto que este proyecto anuncia que la implementación de lo acordado, siempre y cuando sea reafirmado popularmente, requiere, al parecer, de importantes limitaciones a las funciones que tradicionalmente desempeña este Congreso. He ahí la trascendencia del debate que se inicia con el trámite de este proyecto de Acto Legislativo: ¿Cuál es el rol que este Congreso está llamado a desempeñar en la fase de implementación de lo acordado en La Habana? En esta intervención se abordan brevemente tres aspectos: i) la naturaleza del eventual mecanismo de reafirmación de los acuerdos; ii) el problema central que debe abordar este proyecto; y, iii) algunas impresiones puntuales que surgen de la lectura del articulado.</p> <p>i) <b>En lo que respecta al mecanismo de reafirmación de los acuerdos</b></p> <p>Aunque no es el centro del debate que se inicia hoy, es necesario mencionar así sea brevemente un aspecto fundamental de este proceso de paz: la reafirmación ciudadana de lo acordado. Este Proyecto de Acto Legislativo, a través de unas alusiones tangenciales, supedita la vigencia del proceso legislativo especial para la paz a la eventual reafirmación de los acuerdos por parte de la ciudadanía. No obstante, al leer el articulado actual se entravó que este mecanismo va a permitirle a la ciudadanía manifestar su apoyo a todos y cada uno de los acuerdos puesto que de lo contrario no se encontraría justificación alguna a la restricción, prácticamente absoluta, de la iniciativa legislativa del Congreso.</p> <p>ii) <b>Sobre el problema central que debe abordar este proyecto</b></p>
<p>En términos globales se debe partir de una idea básica: la implementación de los eventuales acuerdos de paz justifica y requiere ciertas reformas o ajustes normativos. A estas alturas del proceso esto parece incuestionable. Sin embargo, dichas reformas o ajustes deben realizarse a través de mecanismos que no signifiquen una restricción excesiva e intolerable del carácter democrático de las instituciones puesto que de lo contrario, cualquier reforma enfrentaría serios problemas de legitimidad. Esto es particularmente relevante en lo que respecta a las reformas políticas y electorales que parecen anunciarse para la implementación de los acuerdos. Estas reformas, al tocar aspectos fundamentales del derecho a elegir y ser elegido, no se deberían implementar a través de mecanismos en los cuales no está asegurado el respeto irrestricto del carácter democrático de las instituciones. Entonces, ahora, el momento en el que se debaten las reglas del juego sobre la manera en la que los eventuales acuerdos de paz serán implementados, es necesario que este Congreso se cerciore que, por más que se persiga un fin legítimo, las restricciones al rol que debe desempeñar no impliquen un sacrificio jurídica o políticamente insostenible.</p> <p>iii) <b>Algunas consideraciones puntuales del contenido actual del proyecto</b></p> <p>En términos particulares, hay, entre muchos otros, dos aspectos puntuales sobre el contenido del proyecto que merecen especial atención.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En primer lugar, es de vital importancia que en este proyecto se establezca con claridad la conformación de la Comisión Legislativa Especial. En el texto actual se encuentran algunos aspectos que merecen ser aclarados desde ya. Así, por no citar sino uno de ellos, se tiene que en dicha Comisión se presenta una sobrerepresentación de la Cámara de Representantes. Esto, que puede ser explicado por el impacto territorial del conflicto, pone en riesgo evidente el respeto de la representación proporcional a la que hace referencia el articulado actual.</li> <li>- En segundo lugar, el artículo primero plantea, entre otros: i) una limitación importante de la iniciativa legislativa y ii) el requerimiento de una mayoría absoluta para la imputación de los proyectos. Sin duda alguna esto implica una importante restricción del rol del Congreso en la aprobación de los mecanismos que se requieren para la implementación de lo acordado. Entendemos que el gobierno quiera conservar el control de los mecanismos de implementación ya que es una manera de asegurar su cumplimiento de lo acordado. Sin embargo, en este momento del proceso en el que la mayoría de la ciudadanía desconoce el detalle de lo acordado, así como lo que falta por acordar, mal haría este Congreso en limitar desde ya y excesivamente la posibilidad de influir en el marco normativo que implementará los acuerdos. Estas restricciones, tal y como están actualmente planteadas, pueden ser consideradas excesivas y desproporcionadas, por lo que sería deseable que desde ya se diseñen mecanismos que, aun cuando limitan el rol del congreso, no lo convierten en un convidado de piedra del proceso. Es allí en donde se debe buscar una fórmula que proteja a los dos principios a ponderar.</li> </ul> <p>• Óscar de Jesús Gómez Córdoba – Viva la Ciudadanía</p>	<div style="text-align: center;"> <p>Oscar Gómez Córdoba - Corporación Viva a Ciudadanía</p> <p>Intervención en Audiencia Pública:</p> </div> <p>Proyecto de acto legislativo 04 de 2015 Senado "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"</p> <p>Bogotá, Colombia, 24 de septiembre de 2015</p> <p>La Corporación Viva la Ciudadanía agradece a la Comisión Primera del H Senado de la República, por la realización de esta Audiencia Pública sobre el proyecto de acto legislativo. El debate que está a punto de empezar requiere la mayor amplitud de debates y deliberaciones, y esta Audiencia contribuye en ese propósito.</p> <p>El avance del proceso de negociación en la Habana genera un ambiente esperanzador para llegar al acuerdo del final del Conflicto. Esta situación nos coloca el día de hoy en un debate que ya no es el de hace unos pocos meses sobre si la negociación continúa o no, sino sobre la base de que ya debemos estar preparados para un acuerdo, que ya tiene fecha de finalización. Es sobre este escenario que todas las propuestas y acciones se deben estar pensando, y en ese sentido, toda la preparación que se pueda tener es necesaria, para que la implementación de los acuerdos no sea un proceso más difícil y complejo, y contribuya efectivamente a generar las transformaciones necesarias para la paz.</p> <p>Frente al proyecto de acto legislativo que el gobierno ha presentado para su discusión al Congreso de la República, si bien se hace precisamente con el propósito de ir allanando el camino para la implementación de los acuerdos, requiere que se lo pueda analizar, sopesar para que esté en armonía constitucional, y en sintonía con el conjunto de la sociedad. Sobre esta base es que presentaremos a continuación algunas observaciones y propuestas para ser tenidas en cuenta.</p> <p><b>La necesidad de mostrar una visión integral del proceso y su visión social</b></p> <p>Una lectura que tenemos en general sobre el proceso de negociación de la Habana, y en particular sobre los acuerdos, es que no existe por parte de la sociedad en su conjunto una comprensión de los mismos, que garantice, entre otras cosas, la reafirmación. Lo que ha llevado a que se generen una serie de contradicciones, miedos, que son aprovechados por quienes están en contra del proceso para magnificar estos temores. En este contexto</p>

<p>social ha sido leída la presentación del proyecto de Ley de acto legislativo. Es decir, se ponen en él los temores, desconfianzas derivadas del desconocimiento general de los acuerdos.</p> <p>El llamado de atención está dirigido a que la urgente tarea de comunicar e informar sobre el proceso hacia el público en general, debe formularse con una clara estrategia, que permita desmontar las mentiras que sobre el proceso se han construido y generar confianza sobre el mismo. En este sentido hay que relevar el papel protagónico que la ciudadanía debe jugar en este proceso. Y es precisamente la implementación un nervio sensible en este punto, porque toca precisamente con las expectativas de cambio que están sembradas en la sociedad. Lo que en este proyecto de acto legislativo se está tocando no es un asunto normal, se trata sobre la creación de normativas, institucionalidad para implementar la paz, y en ese sentido la ciudadanía debe estar informada sobre lo que aquí se debata alrededor de proyecto de Ley y sobre las implicaciones que de ello se deriven.</p> <p><b>Una ruta ciudadana para la implementación de los acuerdos</b></p> <p>En este panorama de la implementación un aspecto, que nuestro modo de ver, aún no se ha trabajado, es el papel y participación de la sociedad. Los cambios que implican la implementación de los acuerdos, como mencionábamos antes, deben afectar a la población y sus territorios. Pero ese discurso de la paz territorial, como la ha propuesto el Alto Comisionado para la Paz, son solo titulares, y aún carece de visiones más aterrizadas a las necesidades propias de esos territorios.</p> <p>Aquí juega un papel protagónico la ciudadanía, no en abstracto, sino los y las ciudadanas que construyen, habitan esos territorios. ¿Cómo vincularlos, cómo trabajar con ellos? Son preguntas necesarias, pero son urgentes las respuestas que se deben encontrar. Hay que vincularlos al proceso de deliberación como ya hemos mencionado.</p> <p><b>Refrendar los acuerdos como mandato popular</b></p> <p>Sobre la base de la propuesta de acto legislativo se supone la refrendación de los acuerdos de la Habana. Sin embargo, este punto suscita varias dudas y preocupaciones. En efecto, por el momento, aparte de los anuncios sobre que los acuerdos de la Habana serán refrendados, no existe una propuesta concreta sobre el procedimiento a implementar.</p> <p>Precisamente la ausencia de este procedimiento mientras se tramita el acto legislativo suscita suspicacias y malos entendidos. No son asuntos que se puedan tratar de forma separada, por el contrario, debe haber un esfuerzo por tratarlos de manera simultánea.</p>	<p>La refrendación, por otro lado, pone en el centro a la ciudadanía en su conjunto, los hace protagonistas del proceso, por lo mismo es urgente el diseño del mecanismo que se utilice para tal fin. Además es una oportunidad para que se trabaje en toda una estrategia que no solamente va dirigida a la refrendación, sino unida a toda una pedagogía, educación y cultura para la paz. Es decir, el mecanismo de refrendación que se diseña debe estar acompañado de toda una estrategia de pedagogía para la paz. No es un asunto menor, ya que precisamente en la refrendación como mandato popular se sustenta filosóficamente el proyecto de acto legislativo.</p> <p><b>La participación ciudadana en la implementación</b></p> <p>El diseño del marco constitucional y normativo para la implementación de los acuerdos de la Habana, debe contemplar como uno de sus ejes, la participación de la ciudadanía en todo el proceso. No es un asunto ordinario el que se esta tratando, su implementación significa un cambio sustancial en la cultura política, social y cultural del país; por tanto la población debe sentirse parte de este cambio.</p> <p>• Juana Inés Acosta López – Docente Universidad de la Sabana</p>																														
<p>24 de septiembre de 2015</p> <p>Honorables SENADORES Comisión Primera</p> <p>Honorables Senadores,</p> <p>Por medio de este documento, presento la ponencia correspondiente a mi intervención realizada el pasado 24 de septiembre, en la Audiencia Pública convocada por la Comisión Primera del Senado, en la que se discutió el Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".</p> <p>Debo aclarar que la intervención y la ponencia no representan la postura de la Universidad de la Sabana ni de la Academia Colombiana de Derecho Internacional. Como foros académicos, en ambos espacios existen distintas posiciones sobre las cuestiones que se debatieron en la audiencia pública. Todo por tanto se corresponde con mi posición, la cual es estrictamente académica.</p> <p>Dicho esto, en el siguiente análisis se abordará i) la importancia de este proyecto de acto legislativo desde la doctrina y una visión comparada; ii) la necesidad de tramitarlo en este momento; iii) los elementos esenciales que garantizan que no sustituye la Constitución; iv) el carácter meramente procedimental que debe tener y v) una visión de los procedimientos "fast track" en el derecho comparado y cómo estos procedimientos preservan los principios de agilidad, efectividad, integridad y fidelidad que deben acompañar la implementación del Acuerdo Final.</p> <p><b>i) La importancia del proyecto de Acto Legislativo: Una mirada desde la doctrina y la experiencia comparada.</b></p> <p>Del borrador de los acuerdos que hasta ahora se han aprobado en La Habana y del espíritu mismo del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se deriva que lo que se pretende de manera principal con este proceso no es la firma de un Acuerdo de Paz, sino la construcción de la paz en el país, para lo cual la firma del Acuerdo es solo uno de los pasos. Y la construcción de paz en el país pasa por la posibilidad de lograr las transformaciones que se han previsto en los borradores que hasta ahora se han adoptado y en últimas, en todo el Acuerdo Final. Sin esas transformaciones que atacan además algunas de las causas del conflicto, el riesgo de que resurja la violencia es muy alto. En este sentido, la ÁGIL, EFECTIVA, INTEGRAL Y FIEL implementación de acuerdos de la Habana (cuatro principios sobre los cuales volveremos después), será fundamental para lograr el propósito último de la construcción de paz.</p>	<p>Al respecto, está ampliamente demostrado por experiencias internacionales, que la seriedad de la fase de implementación de los acuerdos es crucial para la estabilidad de la paz y para que no se reabran negociaciones que ya habían sido cerradas en los diálogos.</p> <p>Tomando como base los datos tanto cuantitativos como cualitativos que ofrece la Peace Accord Matrix (PAM)<sup>1</sup>, una de las matrices más grande que existe en lo que se refiere a la implementación de los acuerdos de paz, se presentarán algunos casos ilustrativos de <b>fracaso y éxito en la fase de implementación</b>, que probarán la necesaria y directa relación entre la agilidad en la que se desarrolla esta fase y la verdadera consolidación de la paz.</p> <p><b>Fracaso en la implementación y en la búsqueda de la paz</b></p> <p><b>a) Angola</b></p> <p>En Angola, se surtieron dos procesos de paz. En los dos se llegó a un acuerdo pero sólo el último pudo perdurar en su implementación. Como se evidencia en la siguiente matriz, en el primer acuerdo de paz, durante el primer año sólo se logró implementar el 1,85% de los acuerdos. A los 5 años, sólo se había avanzado el 53,7%.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Country</th> <th>Accord name</th> <th>Year</th> <th>Implem_score</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Angola</td> <td>Lusaka Protocol, Nov 15 1994</td> <td>1994</td> <td>1,851852</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Angola</td> <td>Lusaka Protocol, Nov 15 1994</td> <td>1995</td> <td>25,92593</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Angola</td> <td>Lusaka Protocol, Nov 15 1994</td> <td>1996</td> <td>37,03704</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Angola</td> <td>Lusaka Protocol, Nov 15 1994</td> <td>1997</td> <td>44,44444</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>Angola</td> <td>Lusaka Protocol, Nov 15 1994</td> <td>1998</td> <td>53,7037</td> </tr> </tbody> </table> <p>Tomado de PAM<sup>2</sup></p> <p>De hecho, Amnistía Internacional dio cuenta de cómo esa demora a la hora de implementar los acuerdos constituía un gran obstáculo para el restablecimiento de la paz:</p> <p><i>El Protocolo de Lusaka lo firmaron el gobierno angoleño y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) el 20 de noviembre de 1994 en Lusaka, Zambia. En virtud de este acuerdo, la ONU aceptó establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz en Angola. UNAVEM III quedó establecida en virtud de la Resolución 976 del Consejo de Seguridad de la ONU del 8 de febrero de 1995. Al cumplirse el primer año de UNAVEM III, el Consejo de Seguridad decidió ampliar su mandato sólo tres meses, en lugar de los seis que recomendaba el Secretario General de la ONU. Esta decisión reflejaba la creciente impaciencia de la comunidad internacional ante los lentos progresos del proceso de paz. Existe el riesgo de que la ONU se retire de Angola si no se producen avances reales de aquí al 8 de mayo, fecha en que se revisará el mandato de UNAVEM III. Si eso ocurre, los</i></p> <p><sup>1</sup> La matriz, desarrollada por la Universidad de Notre Dame, ofrece información de la implementación de 34 acuerdos de paz entre 1989 y 2012. Disponible en: <a href="http://peaceaccords.nd.edu/">http://peaceaccords.nd.edu/</a></p> <p><sup>2</sup> Ibidem.</p>	Year	Country	Accord name	Year	Implem_score	1	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1994	1,851852	2	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1995	25,92593	3	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1996	37,03704	4	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1997	44,44444	5	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1998	53,7037
Year	Country	Accord name	Year	Implem_score																											
1	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1994	1,851852																											
2	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1995	25,92593																											
3	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1996	37,03704																											
4	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1997	44,44444																											
5	Angola	Lusaka Protocol, Nov 15 1994	1998	53,7037																											

*perspectivas de restablecimiento de la paz y de respeto a los derechos humanos sufrirán un largo estancamiento.*<sup>7</sup> (Subrayos fuera del texto original)

En el segundo acuerdo, en cambio, al primer año se logró implementar el 68,42% y eso explica, en parte, su éxito.

Year	Country	Accord name	Year	Implem_score
1	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2002	68,42105
2	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2003	78,94736
3	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2004	80,70175
4	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2005	80,70175
5	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2006	82,45614
6	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2007	84,21053
7	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2008	85,96491
8	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2009	85,96491
9	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2010	87,7183
10	Angola	Lluena Memorandum of Understanding, Apr 04 2002	2011	87,7183

Tomado de PAM<sup>8</sup>

**b) India**

India, por su parte, es un claro ejemplo de la falta de un marco jurídico que permita y garantice la implementación de los acuerdos de paz. Pasaron 10 años desde el acuerdo de paz y no se pudo detener la violencia. Esto hizo que dicho acuerdo quedara en papel<sup>9</sup>. En el año 2003 firmaron un nuevo acuerdo, sin embargo aún no se tienen datos de su implementación.

En la siguiente tabla es claro que al primer año sólo se logró implementar el 23,52% de los acuerdos y no se realizaron más avances.

Year	Country	Accord name	Year	Implem_score
1	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	1993	23,52941
2	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	1994	23,52941
3	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	1995	23,52941
4	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	1996	23,52941
5	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	1997	23,52941
6	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	1998	23,52941

<sup>7</sup> Amnistía Internacional. Angola. El protocolo de Lusaka. El futuro de los derechos humanos. 10 de abril de 1996.

<sup>8</sup> Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame.

<sup>9</sup> Fixat, V. (2010). anuario 2010 de procesos de paz. Barcelona: Icaria Editorial/Escuela de Cultura de Pau, UAB.

7	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	1999	23,52941
8	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	2000	23,52941
9	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	2001	23,52941
10	India	Memorandum of Settlement (Bodo Accord) , Feb 20 1993	2002	23,52941

Tomado de PAM<sup>8</sup>

**c) Senegal**

En el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en 2005. Sin embargo éste no logró poner fin al conflicto. Es claro que no se logró implementar el acuerdo e incluso en el 2007 se retrocedió en el proceso. En 2012 se firmó un nuevo proceso de paz<sup>10</sup>.

year	country	accord name	year	implem_score
1	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2005	33,33333
2	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2006	33,33333
3	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2007	25,92593
4	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2008	29,62963
5	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2009	29,62963
6	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2010	29,62963
7	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2011	29,62963
8	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2012	29,62963
9	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2013	33,33333
10	Senegal	General Peace Agreement between the Government of the Republic of Senegal and MFDC, Dec 30 2004	2014	33,33333

Tomado de PAM<sup>8</sup>

Casos de éxito en la fase implementación y en la consolidación de la paz:

**a) Bosnia**

<sup>10</sup> Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame.

<sup>11</sup> Fixat, V. (2010). anuario 2010 de procesos de paz. Barcelona: Icaria Editorial/Escuela de Cultura de Pau, UAB.

<sup>12</sup> Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame.

Como se evidencia en el cuadro, al primer año de implementación, el Estadológico ejecutó el 72% del acuerdo de paz.

year	country	accord name	year	implem_score
1	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	1996	72,22222
2	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	1997	76,38889
3	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	1998	80,55556
4	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	1999	84,72222
5	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	2000	84,72222
6	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	2001	87,5
7	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	2002	90,77778
8	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	2003	90,77778
9	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	2004	93,05556
10	Bosnia	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina , Nov 21 1995	2005	93,05556

Tomado de PAM<sup>8</sup>.

Además, es importante resaltar que Bosnia requería de reformas legales y constitucionales para la implementación del acuerdo de paz y, en el segundo año, se realizaron por completo las reformas constitucionales y en el primer año las reformas legislativas.

year	country	const_prov	const_init	const_implem	legref_prov	legref_init	legref_implem
1	Bosnia	1	1	2	1	1	3
2	Bosnia	1	1	3	1	1	3
3	Bosnia	1	1	3	1	1	3
4	Bosnia	1	1	3	1	1	3
5	Bosnia	1	1	3	1	1	3
6	Bosnia	1	1	3	1	1	3
7	Bosnia	1	1	3	1	1	3

<sup>8</sup> Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame.

8	Bosnia	1	1	3	1	1	3
9	Bosnia	1	1	3	1	1	3
10	Bosnia	1	1	3	1	1	3

Tomado de PAM. Convenciones en pie de página. <sup>10</sup>

**b) El Salvador**

El Salvador, además de ser un caso de éxito en la consolidación de la paz, es una muestra de la importancia de la agilidad en la implementación. Al segundo año, ejecutó el 68,05% de los acuerdos a los que se llegó en el marco de las negociaciones.

year	country	accord name	year	implem_score
1	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1992	56,94444
2	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1993	68,05556
3	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1994	76,38889
4	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1995	77,77778
5	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1996	88,88889
6	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1997	93,05556
7	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1998	93,05556
8	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	1999	95,83334
9	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	2000	95,83334
10	El Salvador	Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992	2001	95,83334

Tomado de PAM<sup>11</sup>.

Al igual que en el caso de Bosnia, la implementación requería de reformas constitucionales. Al primer año, más de la mitad de este punto se había cumplido y al segundo año se cumplió de forma completa.

year	country	const_prov	const_init	const_implem
1	El Salvador	1	1	2
2	El Salvador	1	1	3
3	El Salvador	1	1	3
4	El Salvador	1	1	3

<sup>10</sup> Ibidem. Const\_prov: Dentro del acuerdo de paz se estableció la necesidad de una reforma constitucional legref\_prov: Dentro del acuerdo de paz se estableció la necesidad de una reforma legislativa. Const\_init/legref\_init: Se inició la implementación en este punto Const\_implem/legref\_implem: Se implementó punto. Se evalúa de 1 a 3. 3 significa que ya se implementó por completo.

<sup>11</sup> Ibidem.

5	El Salvador	1	1	3
6	El Salvador	1	1	3
7	El Salvador	1	1	3
8	El Salvador	1	1	3
9	El Salvador	1	1	3
10	El Salvador	1	1	3

**c) Irlanda del Norte**

Irlanda del Norte es un ejemplo especial porque incluyó, como se reiterará más adelante en la ponencia, mecanismos de fast track para las reformas constitucionales pertinentes para la implementación del acuerdo. El éxito de la medida se evidencia en que en el primer año este punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el uno de los países que más ha avanzado en el proceso general de implementación.

year	country	accord name	year	implem_score
1	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	1998	58,31333
2	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	1999	77,61905
3	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2000	80,95238
6	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2003	80,95238
4	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2001	83,33334
5	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2002	84,52381
7	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2004	84,52381
8	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2005	86,90476
9	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2006	88,09524
10	United Kingdom	Northern Ireland Good Friday Agreement, Apr 10 1998	2007	95,2381

Tomado de PAM<sup>13</sup>

year_count	Country	const_prov	const_init	const_implem
1	United Kingdom	1	1	3
2	United Kingdom	1	1	3
3	United Kingdom	1	1	3
6	United Kingdom	1	1	3
4	United Kingdom	1	1	3

<sup>13</sup> Ibidem.

5	United Kingdom	1	1	3
7	United Kingdom	1	1	3
8	United Kingdom	1	1	3
9	United Kingdom	1	1	3
10	United Kingdom	1	1	3

Tomado de PAM<sup>13</sup>

Estas experiencias de otros países han sido sistematizadas y analizadas por importantes doctrinantes<sup>14</sup>. Por eso, Christine Bell, una de las expertas más autorizadas en análisis de experiencias comparadas de implementación de acuerdos de paz, ha mostrado que muchas veces en la implementación de los acuerdos no se sigue fielmente lo que se ha acordado en la negociación, y esto reabre nuevas negociaciones (casi que nuevos diálogos para nuevos acuerdos de paz), acuerdos que en reiteradas ocasiones se alejan del contenido pactado. Algunos ejemplos como los de Sierra Leona, Liberia e Israel-Palestina, evidencian estos riesgos<sup>15</sup>.

La doctrina especializada también ha señalado que las estrategias de implementación deben diseñarse de acuerdo al grado de dificultad y que se deben tomar todas las medidas necesarias para que los acuerdos sean efectivamente implementados. Este autor señala como procesos que han fallado en la fase de implementación los casos de Sri Lanka, Angola, Somalia y Ruanda, entre otros<sup>16</sup>.

**II) La importancia de aprobar desde ya la reforma constitucional**

Los casos de Irlanda del Norte, Indonesia, Burundi, y Somalia, entre otros, muestran que existe una directa relación entre la capacidad de los Estados y la implementación de los acuerdos. Por ello, garantizar que el Estado tendrá la capacidad de implementar los acuerdos, incluso antes que estos hayan sido firmados, es esencial para la estabilidad y la construcción de paz.<sup>17</sup>

En este sentido, no podemos esperar a la firma del Acuerdo de Paz, para pensar en los mecanismos más adecuados para su implementación. Sobre todo tras el más reciente anuncio del Presidente de la República que demuestra que el acuerdo de paz cada día se materializa más y se vuelve una realidad.

Además porque el país debe seguir defendiendo que cuenta con herramientas suficientes para la implementación de los acuerdos y que la Constitución Política será una herramienta fundamental en esta implementación. No necesitaremos una Asamblea Nacional Constituyente para estos efectos.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Perry, V. (2009). At Cross Purposes? Democratization and Peace Implementation Strategies in Bosnia and Herzegovina's Frozen Conflict. *Human Rights Review*, 10(1), 35-54.

<sup>16</sup> Bell, C. (2006). Peace agreements: Their nature and legal status. *American Journal of International Law*, 373-412.

<sup>17</sup> Stedman, S. J. (2001). Implementing peace agreements in civil wars: Lessons and recommendations for policymakers. *International Peace Academy*.

<sup>18</sup> Ibidem.

Y, por supuesto, todo está condicionado a la firma del Acuerdo de Paz y a la referendación. Entonces con la aprobación del presente Acto Legislativo no estamos perdiendo nada como Colombianos y antes estamos abonando un gran terreno.

**III) Los elementos esenciales que garantizan que el Acto Legislativo no sustituye los pilares esenciales de la Constitución**

Es indudable la necesidad de analizar este proyecto de Acto Legislativo a la luz de los pilares fundamentales de la Constitución Política de Colombia para garantizar que éste este conforme y, en lo absoluto, los sustituye.

Al respecto, no hay perder de vista, en primer lugar, que el Acto Legislativo está condicionado a la firma del Acuerdo de Paz. Y en segundo lugar, que depende también de la referendación popular, elemento que justamente permite proteger el elemento esencial de la Constitución que podría estar disputado, esto es, el "marco democrático participativo"<sup>18</sup>.

**IV) El contenido del presente Proyecto de Acto Legislativo es meramente procedimental: No caer en la trampa.**

Se ha discutido si debería "aprovecharse" esta reforma constitucional para incluir cuestiones sustanciales, por ejemplo las relativas a la forma más concreta de participación política de excombatientes o cuestiones relacionadas con el desarrollo de los mecanismos de justicia o de referendación.

Por más importantes que sean estos temas, no podemos caer en la trampa de incluir cuestiones que pertenecen a la esencia de los diálogos de La Habana. Sin lugar a dudas, esto le restaría legitimidad al Acto Legislativo, además de poner en peligro su existencia frente a posibles contradicciones con los acuerdos de La Habana.

Además, incluir elementos sustanciales al Acto Legislativo resultaría altamente contradictorio con el hecho de que este Acto justamente está condicionado a la firma del Acuerdo Final y a la referendación.

**V) Algunas cuestiones jurídicas debatidas, en especial frente a la primera parte del proyecto**

Hemos dicho que son cuatro los principios que se tratan de preservar con este Acto Legislativo: la AGILIDAD, EFECTIVIDAD, INTEGRALIDAD Y FIDELIDAD de los mecanismos de implementación.

**1. Frente al Procedimiento de "fast track":** Una de las principales garantías de este procedimiento acelerado es que garantiza la AGILIDAD. Sin embargo, se ha dicho que podría poner en peligro el principio democrático. No obstante, lo esencial, se repite, es que procede solamente después de la referendación del Acuerdo. Esto significa que se cuenta con una aprobación popular que le da legitimidad al proceso, mucho más alta que la de cualquier proyecto de acto legislativo o de ley que no ha contado previamente con una referendación del pueblo colombiano.

Además, cuenta con una garantía adicional: la revisión previa y automática de la Corte Constitucional, lo cual no sólo es una garantía de que las reformas no violarán la Constitución Política sino que le brinda una seguridad jurídica necesaria a las reformas para implementar los acuerdos,

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-577/14.

sin sorpresas posteriores por demandas de inconstitucionalidad, que puedan poner en riesgo esta implementación.

Este tipo de procedimiento "fast track", a la vez, es común en experiencias internacionales y, de hecho, con base en éstas, varios doctrinantes han desarrollado sus bondades en el derecho comparado.

En Estados Unidos, los procedimientos de fast track han permitido la implementación de tratados de libre comercio. La implementación de estos procedimientos, según Mac Destler<sup>19</sup> y Laura Wright<sup>20</sup>, es lo que permite que los negociadores puedan hablar de manera creíble en representación del Gobierno, porque los acuerdos podrán hacerse realidad de manera ágil, en un procedimiento abreviado ante el Congreso, y manteniendo fieles los contenidos, ya que también se reducen a un voto de sí o no, sin posibilidad de modificaciones<sup>21</sup>. Este procedimiento ha permitido que se hagan realidad acuerdos tan importantes como el NAFTA<sup>22</sup>. Según Wright, los argumentos que abogan por la inconstitucionalidad de estos procedimientos no son creíbles, porque el Congreso mantiene un control último del proceso legislativo<sup>23</sup>. Eli Kirschner también señala que este tipo de procedimientos permite que el Congreso centre el debate en la sustancia, y no en discusiones procedimentales que muchas veces abundan en los debates<sup>24</sup>.

Irlanda del Norte utilizó procedimientos de fast-track, entre otros asuntos, precisamente para la implementación de los acuerdos de paz. Algunos de los otros temas en los que Irlanda del Norte ha utilizado este mecanismo han sido los de legislación anti-terrorista, situaciones especiales de crisis, salud mental y legislación bancaria<sup>25</sup>.

Esencia también contempla procedimientos de fast-track para la legislación de emergencia, también a solicitud de los Ministros.<sup>26</sup>

En Canadá, aunque no existe un procedimiento específico para el efecto, en ocasiones, cuando se requiere que una norma sea adoptada con relativa urgencia y existe consenso entre los partidos, se adoptan mecanismos de fast-track en el Parlamento.<sup>27</sup>

<sup>19</sup> Destler, J. Mac. "Renewing fast-track legislation." Peterson Institute Press: All Books (1997).

<sup>20</sup> Wright, Laura L. "Trade promotion authority: Fast track for the twenty-first century." *Wm. & Mary Bill Rts. J.* 12 (2003): 979.

<sup>21</sup> Shapiro, Hal. *Fast Track: A Legal, Historical, and Political Analysis*. BRILL, 2006.

<sup>22</sup> Destler, J. Mac. "Renewing fast-track legislation." Peterson Institute Press: All Books (1997).

<sup>23</sup> Wright, Laura L. "Trade promotion authority: Fast track for the twenty-first century." *Wm. & Mary Bill Rts. J.* 12 (2003): 979.

<sup>24</sup> Kirschner, Eli J. "Fast Track Authority and Its Implication for Labor Protection in Free Trade Agreements." *Cornell Int'l L.J.* 44 (2011): 385.

<sup>25</sup> House of Lords. Select Committee on the Constitution 15th Report of Session 2008-09 *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*. Volume I: Report Ordered to be printed 17 June 2009 and published 7 July 2009 Published by the Authority of the House of Lords.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<p>En Australia, a solicitud de los Ministros, el parlamento limita los debates y establece procedimientos para la adopción de legislación de manera más ágil. Este tipo de solicitudes han tenido lugar, por ejemplo, en temas financieros<sup>28</sup>.</p> <p>En la mayoría de estas experiencias internacionales, por lo demás, no existen garantías adicionales por el hecho de que la legislación haya sido expedida en un procedimiento <i>fast-track</i>. El proyecto de Acto Legislativo que se analiza ahora en cambio, establece una garantía adicional de revisión previa y automática de la Corte Constitucional.</p> <p><b>2. Frente a la limitación para presentar enmiendas y la facultad de sólo de aprobar o improbar</b></p> <p>Permite garantizar la INTEGRALIDAD Y LA FIDELIDAD de los acuerdos.</p> <p>Lo esencial, es que permite cumplir con el quinto principio, el de fidelidad a los acuerdos, sin lo cual el riesgo es muy alto.</p> <p>Además, es fundamental tener en cuenta que este no sería el único caso en el ordenamiento jurídico en Colombia pues actualmente situaciones similares se presentan con los tratados internacionales y el Plan Nacional de Desarrollo:</p> <p><u>i) Tratados Internacionales:</u> Dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de éstos introduciendo nuevas cláusulas ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado<sup>29</sup>. Aunque el Congreso puede formular reservas y declaraciones interpretativas, tal situación no debe confundirse con la posibilidad de realizar enmiendas al texto de un tratado, lo cual no le está permitido al legislador. Lo anterior tiene sentido, por cuanto una enmienda consistiría en una modificación sustancial de las cláusulas del acuerdo, que afectaría en general el contenido del tratado<sup>30</sup>. Como lo señaló la Corte en la sentencia C-1034 de 2003, la enmienda puede cambiar tanto el objeto como el fin del tratado<sup>31</sup>. Si el Congreso hace enmiendas, entonces invadiría competencias otorgadas por la Carta al Presidente, quien, de acuerdo a los mandatos superiores, es el único con la facultad de dirigir las relaciones internacionales. En mi concepto, dada la Facultad del Presidente de dirigir los diálogos de paz<sup>32</sup>, no sólo es conveniente sino necesario que la facultad del Congreso en materia de enmiendas esté limitada, para mantener fidelidad a los Acuerdos, de lo contrario también se estarían invalidando competencias del Presidente además de los riesgos que implicaría para el proceso mismo.</p> <p><u>ii) Plan de Desarrollo:</u> El carácter especial de esta Ley ha sido ampliamente estudiada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-394/12<sup>33</sup>, así:</p> <p>"El Congreso cuenta con un restringido término para desarrollar la facultad concedida por el numeral 3° del artículo 150 superior, consistente en "Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos</p> <p><sup>28</sup> <i>Ibidem</i>.</p> <p><sup>29</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-339/14.</p> <p><sup>30</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-297/13 y A-288/10.</p> <p><sup>31</sup> Corte Constitucional de Colombia. C-1034/03.</p> <p><sup>32</sup> LEY 418 de 1997 Y LEY 1421 DE 2010.</p> <p><sup>33</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-394/12.</p>	<p>y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos". De acuerdo a lo establecido en el artículo 341 constitucional, el Legislador cuenta con un término de tres meses para aprobar el plan nacional de inversiones públicas, contado a partir del momento de presentación del correspondiente proyecto <u>por parte del Gobierno Nacional</u>. La disposición constitucional establece que en aquellos eventos en los cuales no se lleve a cabo el anotado proceso de aprobación, el Gobierno cuenta con la facultad de poner en vigencia el proyecto que haya sometido a escrutinio del Congreso mediante decreto con fuerza de ley.</p> <p>Dentro del ajustado lapso ofrecido por el texto constitucional para concluir la aprobación del proyecto de ley, <u>existe una considerable limitación en cuanto a las posibilidades de modificación de su contenido</u>, pues, de acuerdo al inciso final del artículo 341 superior, el Congreso sólo podrá realizar modificaciones respecto del plan de inversiones públicas –a condición de mantener el equilibrio financiero de la iniciativa legislativa–; a lo cual es preciso añadir que "cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional".</p> <p>En suma, de acuerdo al iter legislativo trazado en la Constitución Nacional, las posibilidades de participación por parte del Congreso de la República en el diseño y modificación del proyecto de la Ley del Plan se encuentran sensiblemente limitadas pues tanto la iniciativa legislativa exclusiva, como los restringidos términos y los delimitados espacios de modificación, <u>hacen de ésta un tipo especial de ley en la cual el desarrollo del principio democrático atribuido al Legislador se encuentra notoriamente mermado. La anterior constatación no supone en forma alguna un obstáculo a la realización de los fines vertidos en el texto constitucional, pues, al contrario, tal como lo enseña la señalada importancia de la existencia de una ley de planificación, el eficaz cumplimiento de tales propósitos depende de una coordinada y enfocada acción de la organización estatal en la economía, empresa para la cual dicha ley constituye una condición ineludible</u>" (Subrayas y negrillas fuera de texto)</p> <p>Si esto es así para la organización estatal de la economía, como no será también pertinente en relación con la terminación de un conflicto de más de 50 años y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. En suma, todos estos elementos del Acto Legislativo permitirán que la implementación sea EFECTIVA.</p> <p>Quedo atenta a cualquier inquietud.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JUANA ACOSTA-LÓPEZ Directora del Programa de Derecho de la Universidad de La Sabana Presidente de la Academia Colombiana de Derecho Internacional</p>
---	--

Siendo las 11:56 a. m., la Presidencia da por terminada la Audiencia Pública.

El Presidente,

Honorable Senador,

*Manuel Enrique Rosero.*

El Vicepresidente,

Honorable Senador,

*Roberto Gerlén Echeverría.*

El Secretario General,

*Guillermo León Giraldo Gil.*