



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 943

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA  
PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN  
PRIMERA DE LA CÁMARA  
DE REPRESENTANTES EN PRIMERA  
VUELTA AL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 157 DE 2015  
CÁMARA, 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.*

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2015

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes en primera vuelta al Proyecto de acto legislativo número 157 de 2015 Cámara, 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.**

### I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este proyecto de acto legislativo tiene como propósito agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y ofrecer garantías para su cumplimiento. Para eso propone los siguientes procedimientos condicionados a la refrendación ciudadana:

1. Se crea un procedimiento legislativo especial, que busca agilizar el trámite de los proyectos mediante la reducción del número de debates así: para los proyectos de ley pasa de cuatro a tres debates y para los proyectos de acto legislativo pasa de ocho a tres debates. El primer debate de estos proyectos, se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz que estará integrada por los miembros de las comisiones primeras de Senado y Cámara y doce congresistas adicionales. El segundo debate se surtirá en las plenarias de cada una de las cámaras.

2. Se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización necesarias derivadas del Acuerdo Final.

3. Se establece que el Plan Plurianual de inversiones contenido en el Plan Nacional de Desarrollo contará con un componente para la paz que destinará recursos del Presupuesto General de la Nación durante los próximos 20 años a las zonas más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado, con el fin de cerrar las brechas sociales,

económicas regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales

## II. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental y Congresional.

Autores: Ministro del Interior, *Juan Fernando Cristo Bustos*. Senadores: *Roy Barreras Montealegre, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Jimmy Chamorro Cruz, Manuel Enríquez Rosero, Doris Clemencia Vega Quiroz, Luis Fernando Velasco Chaves, Bernardo Miguel Elías Vidal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Efraín Cepeda Sarabia, Armando Benedetti Villaneda, Musa Besaile Fayad, Miguel Amín Escaf, Sandra Elena Villadiego, Hernán Andrade Serrano, Antonio José Correa, Andrés García Zuccardi*. Representantes: *Ángela María Robledo, Miguel Ángel Pinto, Telésforo Pedraza, Alfredo Deluque, Hernán Penagos, Béner Zambrano, Rafael Paláu, Sandra Ortiz, Jaime Buenahora Febres*.

Proyecto Publicado: *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015.

Ponencia para primer debate: *Gaceta del Congreso* número 776 de 2015.

Ponencia para segundo debate: *Gaceta del Congreso* número 821 de 2015

### i. Competencia y Asignación de Ponencia

Mediante comunicación del 17 de septiembre de 2015, notificada el mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fueron designados ponentes en primer debate del **Proyecto de acto legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara**, 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 los siguientes Senadores:

Ponentes: *Roy Barreras Montealegre* (Coordinador), *Armando Benedetti Villaneda, Alfredo Rangel Suárez, Hernán Andrade Serrano, Carlos Fernando Mota Solarte, Juan Manuel Galán Pachón, Eduardo Enríquez Maya, Claudia López Hernández, Horacio Serpa Uribe, Doris Clemencia Vega Quiroz, Alexander López Maya*.

De igual manera, mediante comunicación del 11 de noviembre de 2015, notificada el mismo día, fueron designados ponentes para tercer debate del **Proyecto de acto legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara**, 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 los siguientes Representantes a la Cámara:

Ponentes: *Juan Carlos Losada Vargas* (Coordinador), *Carlos Édward Osorio Aguiar* (Coordinador), *Hernán Penagos Giraldo, Norbey Marulanda Muñoz, Óscar Fernando Bravo Realpe, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Angélica Lozano Correa, Fernando de la Peña Márquez, Germán Navas Talero y Álvaro Hernán Prada*.

### ii. Debate Comisión Primera de Senado

El Proyecto de acto legislativo número 04 de 2015 inició su trámite en la Comisión Primera del honorable Senado de la República con la radicación del proyecto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015.

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 24 de septiembre de 2015, la Audiencia Pública sobre el proyecto de acto legislativo, en la cual participaron ciudadanos de diversos sectores e instituciones para expresar sus observaciones y sugerencias al PAL, como consta en el expediente del proyecto. Las intervenciones realizadas en la audiencia fueron consideradas por los ponentes de Senado durante el estudio del proyecto.

Para el primer debate en la honorable Comisión Primera de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Senadores Roy Barreras, Armando Benedetti Villaneda, Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Mota, Alexander López Maya, Alfredo Rangel, y las Senadoras Claudia López Hernández y Doris Clemencia Vega. También, una ponencia negativa radicada por el Senador Alfredo Rangel Suárez con el objetivo de solicitar el archivo del acto legislativo. Ambas ponencias se encuentran en la *Gaceta del Congreso* número 776 de 2015.

El acto legislativo fue anunciado el día lunes 5 de septiembre de 2015 ante la Comisión Primera del honorable Senado de la República. Acto seguido, se dio inicio al debate y votación del proyecto el día martes 6 de septiembre de 2015. La ponencia negativa fue discutida y negada por la Comisión con 10 votos negativos y 3 a favor. Por lo que se dio inicio al debate de la ponencia mayoritaria, durante el cual fueron aprobados la totalidad de los artículos incluyendo modificaciones propuestas por los Senadores Carlos Fernando Mota y Roy Barreras.

Las proposiciones del Senador Carlos Fernando Mota que fueron aprobadas para el artículo 1º

establecen que tanto las votaciones al interior de la Comisión Legislativa para la Paz, como su integración se regirán de acuerdo con las normas de las sesiones conjuntas del Congreso. También estipula en el literal d) de este mismo artículo que las votaciones de segundo debate de los proyectos de ley se realizarán por separado entre los miembros de Senado y los miembros de la Cámara de Representantes y las votaciones de cada cámara se harán por separado.

El segundo artículo fue aprobado con una modificación en la cual se reglamenta que el Gobierno nacional deberá entregar informes periódicos al Congreso cada 30 días sobre el cumplimiento y desarrollo de las facultades extraordinarias que otorga este artículo. Así mismo establece que la Comisión Legislativa para la paz tendrá que pronunciarse por derecho propio sobre estos informes.

Finalmente, fueron debatidos y aprobados dos artículos nuevos presentados por la Senadora Claudia López y el Senador Antonio Navarro. En el primer artículo nuevo la Senadora López propuso la creación de un plan plurianual de inversiones para la paz con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva. Y en el segundo artículo el Senador Navarro Wolff, propuso que los guerrilleros que hayan sido sujetos de los procesos de justicia transicional, se hayan desarmado de manera verificable y se hayan incorporado a la vida civil, puedan participar en política.

### iii. Debate Plenaria de Senado

Para el segundo debate en la Honorable Plenaria de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Senadores Roy Barreras, Armando Benedetti Villaneda, Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Mota, Alexander López Maya, Alfredo Rangel, y las Senadoras Claudia López Hernández y Doris Clemencia Vega, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 821 de 2015.

De manera posterior, se dio inicio al debate de ponencia mayoritaria el día martes 27 de octubre frente a la cual se presentaron diversas proposiciones de los Senadores Eduardo Enríquez Maya, Juan Manuel Corzo, Carlos Fernando Galán, Claudia López, Viviane Morales, Jimmy Chamorro, Juan Carlos Restrepo, Luis Fernando Duque, Guillermo A. Santo, Carlos E. Soto, Arleth Casado, Juan Manuel Galán, Ángel Custodio y Roosevelt Rodríguez, entre otros. En aras de cumplir con el estudio exhaustivo de todas las proposiciones y de conformidad con el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992 se conformó una comisión accidental integrada por

los Senadores Jimmy Chamorro, Mauricio Aguilar, Roy Barreras, Carlos Fernando Galán, Antonio Navarro Wolff, Horacio Serpa, Hernán Andrade, Armando Benedetti, y las Senadoras Myriam Paredes y Viviane Morales.

A partir de la comisión surgieron una serie de recomendaciones frente a las proposiciones radicadas que fueron tomadas en cuenta por los honorables Senadores a la hora de votar. Acto seguido, se continuó con la votación de los artículos del proyecto de los cuales fueron aprobados: el artículo 1º con la eliminación del literal c, el artículo 2º con las modificaciones de los Senadores Ángel Custodio y Carlos E. Soto, y el artículo 3º con la proposición sustitutiva de la Senadora Claudia López. Finalmente, el artículo 4º fue eliminado del proyecto y habiendo cumplido con el trámite legislativo en el honorable Senado de la República el proyecto de acto legislativo inició el trámite en la honorable Cámara de Representantes.

### iv. Audiencia Pública

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 17 de noviembre de 2015, la Audiencia Pública sobre el proyecto de acto legislativo, por medio de la cual múltiples ciudadanos y representantes de distintos sectores e instituciones presentaron sus observaciones al proyecto, como consta en el expediente. La audiencia pública inició con la intervención de la Representante a la Cámara María Fernanda Cabal, quien inicialmente presentó la proposición para la realización de esta audiencia bajo el criterio de querer escuchar distintas voces.

Posteriormente intervino José Vicente Barreto, director del departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Central, quien agradeció la oportunidad de participar en la audiencia y aunque señaló que se han logrado bastantes precisiones durante los debates del proyecto, planteó una serie de observaciones. En primer lugar advirtió que hacer referencia a *terminación del conflicto* puede conducir a confusiones porque no se trata de terminar el conflicto sino de buscar la terminación de soluciones violentas al conflicto. En segundo lugar, en relación con la posibilidad de prórroga del procedimiento legislativo especial planteado en el artículo primero del proyecto, recomienda que tal trámite incluya no solo la comunicación formal del Gobierno, sino también un informe al Congreso con las razones para hacerla. En tercer lugar habla sobre su preocupación frente a la participación de mujeres y minorías étnicas en la Comisión Legislativa para la Paz. Por último, frente al artículo tercero afirma que considera de gran importancia que en el plan de inversiones para la paz, se vinculen a las universidades públicas y privadas.

A continuación intervino Mateo Gómez Vásquez, delegado de la Comisión Colombiana de Juristas, quien presentó ciertas preocupaciones. Afirmó que su principal preocupación es que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para presentar proyectos a la Comisión Legislativa para la Paz y su capacidad de veto para negar las proposiciones presentadas por los congresistas, representa un recorte de funciones al Congreso. Pero afirmó que para evitar este recorte de funciones y a la vez garantizar que la implementación del Acuerdo Final sea ágil, eficaz y fidedigna (principios con los que dijo estar plenamente de acuerdo) se debe incluir en el articulado una alusión para que el Acuerdo de Paz haga parte del bloque de constitucionalidad. Terminó planteando que esta propuesta ayudaría no solo a asegurar que tanto las propuestas legislativas como las proposiciones se ajusten al Acuerdo Final, sino que también facilitaría la revisión de constitucionalidad que debe hacer la Corte Constitucional para todos los proyectos.

De manera posterior, intervino Armando Novoa García, Magistrado del Consejo Nacional Electoral, quien inició afirmando que su intervención no representa la postura de los demás miembros del Consejo Nacional Electoral. Frente al proyecto planteó que, al igual que con el proyecto de referendo para la paz, el Congreso está creando una normatividad de transición institucional que engloba tanto el concepto de refrendación de los acuerdos de paz como el concepto de implementación de los mismos. De igual manera, llamó la atención sobre la necesidad de buscar coherencia en el uso de estos instrumentos que a la vista de los ciudadanos pueden no ser armoniosos, y sugiere que deberían ser incluidos en un solo paquete para ser discutidos de manera integral. Por otra parte se refirió al apresuramiento del Gobierno nacional poniendo como ejemplo el Marco Jurídico para la Paz y la Ley 1745 de 2014, ambas iniciativas aprobadas por el Congreso, declaradas constitucionales por la Corte, pero que sin embargo aún no han sido puestas en marcha. Por lo anterior, sugirió tener cuidado para que no suceda lo mismo con este proyecto de acto legislativo. Frente al texto propuesto hizo las siguientes observaciones:

1. Está de acuerdo con la facultad exclusiva que se le da al Gobierno para presentar proyectos, ya que el jefe de Gobierno es jefe de Estado y por lo tanto es responsable de hacer cumplir el artículo 22 constitucional.

2. Dice que con base en las iniciativas que ha presentado el Gobierno ante el Congreso (la Ley 1745 y el proyecto de Plebiscito por la Paz) es evidente que la Asamblea Nacional Constituyente está descartada como mecanismo de refrendación

e implementación. Por lo tanto plantea que el literal C debe revivirse para que pueda haber un número determinado de miembros de la guerrilla que con voz, pero sin voto, puedan discutir las iniciativas presentadas a la célula legislativa.

3. Cree que es un error no permitir la participación de otros miembros del Congreso en esta comisión.

4. De ser aprobado este proyecto sería la primera vez en Colombia que se logra firmar un acuerdo de paz con la insurgencia sin ocasionar una ruptura institucional, como sucedió con el Acto Legislativo número 01 de 1910, el Frente Nacional y la Constitución de 1991.

5. Termina afirmando que el Congreso no debería desestimar que se consagrara de una vez la posibilidad de que los miembros de la guerrilla, una vez se firme el Acuerdo Final y cumplan sus condiciones, puedan participar en política por medio de una circunscripción especial para la paz, como se dio en la Constitución del 91, o por vía de nombramiento directo como lo establece el artículo 12 de la Constitución.

El exviceprocurador José Luján Zapata continuó con las intervenciones ciudadanas. Planteó que así como lo dijo en su momento en la audiencia pública del proyecto de ley sobre Referendo por la Paz, en este caso debe advertir que, contrario al plebiscito, el referendo no es el mecanismo idóneo para refrendar un acuerdo de paz en Colombia. De igual manera, advirtió que no considera necesario este proyecto de acto legislativo ya que si se tienen en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional, el plebiscito es lo mismo que la consulta popular y por lo tanto sirve para modificar la Constitución.

Acto seguido, habló Orestes Guarín de la Universidad Externado de Colombia, quien después de hacer una profunda reflexión sobre varios principios que según él deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar las normas derivadas de los acuerdos de paz, afirmó que cree que como ciudadano colombiano estaría dispuesto a sacrificar hasta la verdad con tal de que el fin del conflicto garantice la no repetición del mismo. Terminó invitando a los representantes a leer el documento radicado donde se profundiza cada uno de los principios que mencionó.

Continuó Álvaro Hernán Moreno de la Universidad Santo Tomás, quien estableció que hay un gran escepticismo entre los jóvenes sobre los mecanismos contenidos en el Acto Legislativo y concluyó que lo que se presenta en Colombia es una gran crisis de legitimidad. Esta crisis existe, según él, porque los ciudadanos tienen la noción

de que a pesar de la existencia de los procesos de legitimidad todo ya está prefabricado.

Para finalizar la audiencia, cerró la intervención Rodrigo Pombo, Presidente de la Corporación Siglo XXI, quien presentó un análisis basado en dos pilares: la jurisprudencia constitucional colombiana y una visión comparada de la jurisprudencia de Europa continental. En primer lugar afirmó que aunque la dignidad, el pueblo y la democracia son los tres conceptos más tratados en la jurisprudencia colombiana, ninguno tiene una definición concreta. Sin embargo dijo que cuando la Corte Constitucional valida sus nociones frente a democracia y pueblo, el concepto subyacente que utiliza es la participación. En ese sentido estableció que este proyecto vulnera esos tres principios al limitar la participación tanto de la ciudadanía como del Congreso; de la ciudadanía porque la refrendación, como la está planteando el Gobierno, no va a ser lo suficientemente participativa y por lo tanto ilegítima, y del Congreso porque además de que en la Comisión Legislativa para la Paz solo va a participar un pequeño porcentaje del Congreso, es el Gobierno quien tiene la facultad tanto de presentar los proyectos, como de avalar las proposiciones. En segundo lugar se remitió al derecho comparado citando, entre otros, los casos de la Alemania socialista de 1933, para decir que se plantearon proyectos como este por medio de los cuales se le entregaba al *Führer* una capacidad de veto y después de disposición total. Terminó estableciendo que aunque se haya presentado como una garantía que haya revisión de constitucionalidad para los proyectos que se aprueben vía este procedimiento, en Colombia la justicia está politizada.

### III. IMPORTANCIA DEL APOYO DE ESTE CONGRESO AL PROCESO DE PAZ

Colombia ha visto cómo hace más de medio siglo se han profundizado diferencias que devienen en más de cincuenta años de guerra, por la cual miles de colombianos han perdido sus vidas y millones han sido victimizados de maneras inimaginables. En el contexto internacional, desafortunadamente, Colombia, se ha visto afectada por el desdén y el aislamiento debido a un conflicto interno que está, a todas luces, injustificado.

El Gobierno nacional ha asumido una titánica tarea como lo es buscar el fin del conflicto, evitando así más muertes de colombianos, más familias sufriendo por la ausencia de sus seres queridos, más reclutamientos de menores, para poder alcanzar el sueño de vivir en Paz.

En ello, el papel del Congreso de la República, como sede de la voluntad democrática de la Nación, ha sido determinante. No es la primera

vez que el Congreso acompaña al Gobierno en el desarrollo legislativo en pro de la Paz. La Ley de Víctimas, el Marco Jurídico para la Paz y la Ley Estatutaria de Referendo, han sido todas iniciativas conjuntas de este gobierno con el Congreso. Esta vez no puede ser diferente, los congresistas estamos llamados a desarrollar un mecanismo que permita la implementación ágil, eficaz y fiel de aquello que los colombianos refrenden en las urnas. No es un tema menor, serán los colombianos quienes previamente y de forma democrática nos den el aval para utilizar estos procedimientos que hoy proponemos con este acto legislativo.

Hoy no solamente estamos llamados, como parlamentarios, a contribuir con la causa de la reconciliación nacional, sino que debemos ser los arquitectos de la construcción de una paz estable y duradera que garantice los derechos de la sociedad a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

### IV. CONTEXTO DE LA MESA DE CONVERSACIONES DE LA HABANA

En noviembre de 2012, el Gobierno nacional y las FARC-EP instalaron la Mesa de Conversaciones de La Habana, con el fin de lograr la terminación del conflicto armado y el inicio a una etapa de construcción de paz entre todos los colombianos.

Este proceso, diseñado bajo una metodología rigurosa con base en experiencias nacionales e internacionales, ha permitido lograr los avances que a la fecha hemos presenciado los colombianos. En la primera fase, denominada la etapa exploratoria, se evaluó la voluntad de las partes de poner fin a la violencia. Esto culminó con la suscripción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, que funge como hoja de ruta para las negociaciones que se están llevando actualmente en La Habana, Cuba. En esta se contempla una agenda acotada a cinco puntos sustanciales y uno procedimental:

1. Desarrollo Agrario Integral
2. Participación política
3. Fin del Conflicto
4. Solución al problema de drogas ilícitas.
5. Víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación.

La segunda fase de este proceso es en la que nos encontramos actualmente; es decir el desarrollo de la discusión de los puntos de la agenda que permitan sentar las condiciones que garanticen la no repetición en los territorios. Esta etapa terminará

con la firma de un Acuerdo Final que ponga un fin definitivo al conflicto armado.

La tercera fase, es lo que el Gobierno nacional ha descrito como la etapa de construcción de paz entre todos los colombianos. Es decir, será el momento cuando de manera simultánea se implementen los acuerdos en los territorios que permitan las transformaciones estructurales que pongan para siempre un fin a la violencia.

A la fecha, ambas delegaciones han llegado a acuerdos en los puntos de “Desarrollo Agrario Integral”, “Participación Política”, “Solución al problema de las drogas ilícitas” y en el marco del punto 5 sobre víctimas, actualmente en discusión, se acordó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición frente al cual existen ya acuerdos parciales en dos de los componentes; verdad, mediante la “Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición” y justicia mediante un acuerdo sobre las bases de lo que será la Jurisdicción Especial para la Paz.

Además se estableció una fecha límite para la firma del Acuerdo Final (23 de marzo de 2016) y una fecha para el inicio de la dejación de armas por parte de las FARC-EP (23 de mayo de 2016).

## V. NECESIDAD DE QUE EL PAÍS ESTÉ PREPARADO

El anuncio del pasado 23 de septiembre es una muestra trascendental de que el fin del conflicto con la guerrilla de las FARC-EP está cerca. Como se estableció anteriormente, no solo se anunció la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, sino que adicionalmente se anunciaron las fechas para la firma del Acuerdo Final y aquella en que las FARC-EP deberá empezar el proceso de dejación de las armas.

Por este motivo, el país debe estar preparado. Se nos avecina una enorme tarea de traducir estos acuerdos en normas jurídicas expeditas que garanticen la integralidad, la eficiencia, la agilidad y la fidelidad de los mismos. El Gobierno ha empeñado su palabra y debe cumplir los compromisos suscritos en la Mesa de Conversaciones no solo con la contraparte, sino también con la ciudadanía. Es por eso que se vislumbra necesario crear las herramientas para agilizar los procedimientos normativos, asegurar inversiones en los territorios más afectados por el conflicto y facilitar la transformación de las organizaciones guerrilleras en movimientos políticos.

• Procedimientos para agilizar las normas necesarias para la implementación de los acuerdos

La experiencia internacional ha demostrado que tras un acuerdo de paz, su éxito o fracaso depende de su pronta y efectiva implementación. En este sentido, expertos han concluido que en los casos en que no se sigue la integralidad del texto o los compromisos de lo pactado hay un riesgo alto de que se reabran negociaciones cerradas y resurja la violencia<sup>1</sup>.

Ejemplos de lo anterior han sido documentados en casos como el de Angola e India. En el primero, se surtieron dos procesos de paz; el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. El segundo proceso de paz, que por el contrario sí fue exitoso, se logró implementar el 68.42% de los acuerdos durante el primer año. El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible ni desescalar la violencia ni mucho menos implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos.

Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, el Salvador e Irlanda del Norte. En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados.

Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para

<sup>1</sup> Acosta Juana Inés. Intervención Presentada ante la Comisión Primera de Senado para la Audiencia Pública sobre el Proyecto de acto legislativo número 04 de 2015 Senado. 24 septiembre de 2015.

el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de *fast track* que se diseñó dentro del Congreso.

- Garantía de inversión en los territorios más afectados

Además de las herramientas para agilizar el procedimiento de expedición de normas, se necesita también que existan las condiciones económicas sociales que permitan el desarrollo de las iniciativas de implementación. Se necesitan también políticas públicas que contengan planes a largo plazo de desarrollo social, enfocado principalmente en los sectores territoriales y los grupos socioeconómicos de personas que tradicionalmente han sido más afectadas por los fenómenos propios del conflicto. Solo de esta manera se puede asegurar que lo contenido en el Acuerdo Final, se cumpla y no haya reincidencia de la violencia como forma de lucha política.

Por ello, como iniciativa parlamentaria presentada en la Comisión Primera del Senado de la República, se establece la creación de un componente de paz dentro del Plan plurianual de inversiones establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Bajo este concepto entonces, el Gobierno tendrá la potestad para la formulación y coordinación del Plan, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República para su aprobación y reglamentación, tras lo cual el Gobierno en coordinación con entidades públicas, privadas, sociales y entidades territoriales determinará la forma más eficiente de ejecución de los recursos así asignados.

#### **VI. ESTRUCTURA NORMATIVA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El acto legislativo que hoy presentamos para el estudio de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes contiene cuatro artículos, tres de contenido y uno de vigencia, los cuales pretenden establecer mecanismos para la estructuración de la plataforma normativa necesaria para la implementación del Acuerdo Final.

En el primer artículo se establece un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que establece, en el seno del órgano legislativo constitucionalmente establecido, un trámite expedito, con unas características particulares que pretende, no solamente acelerar el proceso ordinario para la expedición de normas, sino además establecer protocolos que garanticen los principios de repre-

sentación y participación propios de la democracia colombiana. Este procedimiento busca además cumplir fielmente con la implementación de lo acordado por las partes en la Mesa de La Habana, que a su vez habrá de ser refrendado por los colombianos, como condición habilitante para la entrada en vigencia del procedimiento especial. La duración establecida para este procedimiento es de seis (6) meses prorrogables por otros seis (6).

El segundo artículo otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización de corto plazo derivadas del Acuerdo Final. Como es obvio, estas facultades se cimientan en la Constitución, razón por la cual pueden ser utilizadas para el desarrollo de los distintos temas contenidos en el Acuerdo Final. En todo caso su vigencia está condicionada a la refrendación de los acuerdos, está prohibida expresamente la utilización de las facultades para elaborar reformas constitucionales o leyes estatutarias y el plazo de ejecución es de 90 días prorrogables por otro término igual.

El tercer artículo plantea el establecimiento de un Plan plurianual de inversiones para la paz, para que en los próximos 20 años el Gobierno nacional deba incluir en el respectivo plan de desarrollo una destinación específica cuyos términos de ejecución y coordinación deberán ser aprobados por el Congreso de la República.

#### **VII. GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ**

Este acto legislativo está acompañado de garantías durante todo el desarrollo, en primer lugar es la ciudadanía quien decidirá si estos procedimientos se llevarán o no a cabo a través de la refrendación ciudadana, en segundo lugar la aprobación de las leyes sigue estando en el órgano competente: el Congreso, y por último la Corte Constitucional es quien revisa los procedimientos legislativos por excelencia, es quien seguirá garantizando el debido proceso y velando por el respeto de la Constitución.

La refrendación es el primer paso en el desarrollo de este acto legislativo, pues no hay mayor garante en cualquier proceso democrático, que el pronunciamiento de la sociedad en su conjunto. Es el constituyente primario quien avalará el inicio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el uso de las Facultades Extraordinarias por parte del Presidente de la República. Esta es probablemente la mayor garantía de legitimidad.

A partir de la refrendación, las normas para la implementación de los acuerdos tomarán dos caminos, las leyes ordinarias necesarias exclusivamente para la estabilización de corto plazo de los acuerdos irán por facultades presidenciales, aquellas derivadas de reformas de largo plazo irán al Procedimiento Legislativo para la Paz. Ambos caminos son legítimos y garantistas, pues el primero busca que sea el Presidente, quien ha presidido este proceso de paz y recibido el aval del pueblo a través de la refrendación, el encargado de expedir las normas de corto plazo. El segundo busca que sea el Congreso, el órgano competente desde su creación, el encargado de aprobar las leyes y reformas constitucionales. Aunque se crea una Comisión Legislativa para la Paz dentro del Congreso para hacerlo, esta contará con la participación de miembros de todas las comisiones constitucionales, representación proporcional de las bancadas, garantizará la representación de minorías étnicas y cumplirá la cuota de género.

Una vez terminado este proceso, todas y cada una de las normas deberá ir a control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Para las normas expedidas mediante facultades, la Corte deberá hacer una revisión posterior y para aquellas aprobadas mediante trámite legislativo deberá hacer una revisión previa. Aunque los tiempos para esta revisión se acortan, sigue siendo la Corte quien garantizará que las normas respeten los pilares fundamentales de la Constitución. Pero las garantías no terminan allí, el Presidente de la República deberá rendir informes periódicos al Congreso sobre el uso de sus facultades, y la Comisión Legislativa para la Paz podrá pronunciarse sobre los mismos.

### VIII. TRANSITORIEDAD

Tanto las facultades como el procedimiento, o las demás consideraciones, están limitadas en el tiempo, no solo estamos frente a un procedimiento excepcional, sino que además con una delimitación temporal específica. Esto garantiza que los mecanismos jurídicos desarrollados por este acto legislativo no sean utilizados como regla general, y por lo tanto no representen una desfiguración del ordenamiento jurídico, ni una sustitución constitucional. Se utilizará un procedimiento legislativo abreviado y unas facultades presidenciales delimitadas, fundados en la importancia de garantizar una implementación eficaz de los acuerdos de paz y en la transitoriedad.

#### Solicitud especial

Por solicitud del Coordinador Ponente Hernán Penagos se incluye el siguiente texto:

#### Acto Legislativo número 04 de 2015

Una de las precisiones que se debe hacer en torno a las discusiones realizadas en el marco de debate respecto al Acto Legislativo número 04 de 2015, deben radicar en los pilares del Estado colombiano, y específicamente con relación al sistema de gobierno fincado desde los albores de la República, por tanto el direccionamiento argumentativo nos obliga a fundamentar la discusión frente al sistema de gobierno de carácter presidencialista que hoy nos rige y que ha sido acentuado en determinados periodos históricos.

El sistema de gobierno presidencialista se caracteriza por el otorgamiento de poderes en cabeza del ejecutivo, y por ello nuestra Constitución Política instituye al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, de donde devienen una serie de facultades entre las cuales se destacan las siguientes: “es elegido por sufragio universal, y su mandato deviene del pueblo; cuenta con una amplia facultad para designar a sus más inmediatos colaboradores<sup>2</sup>; dirige la fuerza pública y dispone de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República<sup>3</sup>... **ejerce la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes<sup>4</sup>**”; etc.

Véase entonces cómo la figura del Presidente de la República se presenta como fundamental, no solo con relación a las actividades propias de su cargo en cuanto a la dirección del país, sino en lo concerniente al manejo coyuntural de las situaciones que se presentan en el devenir social y político. Bajo un régimen presidencialista como el actual, es el Presidente quien detenta la conservación o restablecimiento del orden público, es quien debe controlar los desmanes que esté sufriendo el país a manos de, como ahora, actores armados al margen de la ley, y es este el objetivo fundamental bajo el cual debemos orientar, actualmente, las actividades legislativas. Como se ha dicho en diferentes y múltiples escenarios, es una oportunidad histórica que el país, en el plano interno e internacional, no puede dejar sucumbir, pues ahora lo vital es la reconstrucción del tejido social, la recuperación del

<sup>2</sup> En los términos del artículo 189 constitucional el Presidente de la República nombra a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, agentes diplomáticos y consulares, nombra a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley

<sup>3</sup> Artículo 189, numeral 3 de la C.P.

<sup>4</sup> Artículo 189, numeral 11 de la CP.



orden justo, la estabilidad de la Nación en un marco social: ¡la paz!

Y es que decir, que un régimen presidencialista es únicamente la concretización de poderes en cabeza del ejecutivo, sería una conceptualización superficial, toda vez que, en últimas, su finalidad es efectivizar las actuaciones del Estado para controlar y evitar contextos en los cuales se pueda ver afectada la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo como fines esenciales del Estado colombiano. Un régimen presidencialista comprende el hecho de depositar la confianza en el jefe de gobierno desde una doble vía, primeramente por ser elegido democráticamente, y por otro lado, otorgándole las herramientas necesarias para que este de manera ágil, eficaz y efectiva pueda cumplir con **“el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”**<sup>5</sup>, todo esto teniendo en cuenta la prevalencia del interés general como principio constitucional, como uno de los ejes definitorios de nuestra Constitución Política, teniendo como objetivo fundamental la consecución de la paz.

Lo cierto en este punto es que no se trata de enaltecer un presidencialismo exacerbado, ni desconocer el control político que debe tener el Presidente de la República dado que, dicho sea de paso, legal y constitucionalmente existen las herramientas para realizar este control. Lo que se plasma en este punto es la actualidad del régimen presidencialista en el ordenamiento jurídico constitucional del país, lo que no indica cosa diferente que un régimen de gobierno estatuido para la administración estatal donde se advierte dentro de la lógica jurídica colombiana, que se pueden radicar competencias en cabeza del Presidente para hacer cumplir los fines del Estado, en especial la obtención de la paz después de más de 50 años de conflicto armado interno.

No se trata de establecer si el régimen presidencialista es o no adecuado frente a las democracias, o si el parlamentarismo es la alternativa de gobernabilidad que necesita el país. No, pues de ser así nos veríamos obligados a revisar, entre otros tópicos, el real carácter de los partidos políticos colombianos, cuyas líneas diferenciadoras cada vez se difuminan más, el trasfuguismo se hace natural, se confunden ideologías con intereses particulares o de una pequeña colectividad, etc.

Nótese que la realidad jurídica de nuestro país está seriamente inclinada hacia un sistema de gobierno bajo las directrices del Presidente de la República; empero, el Acto Legislativo número 04 de 2015 no puede ser visto como una simple manifestación de ese modelo de Gobierno, ya que su finalidad es viabilizar los acuerdos a los que se llegue con las FARC, agilizar la implementación de los mismos, imprimirles eficacia, adentrarnos en el posconflicto con mano firme sin dar lugar a desnaturalizaciones de la real intención de los acuerdos de paz, acabar con el conflicto armado interno de manera real, pues la firma de los acuerdos no es nada sin su implementación, y si esta implementación se ve truncada en el tiempo debido a un trámite legislativo, judicial y político ordinario, infructuosos serán todos estos años de negociaciones, y será una deuda política que nunca se podrá saldar.

No puede predicarse arbitrariedad alguna del Acto Legislativo número 04 de 2015 como quiera que la paz es un objetivo común que debe estar libre de discusiones y tensiones que tengan un carácter ideológico político por fuera de la esencia misma de este fin. Este acto legislativo tiene su origen en la búsqueda de un orden social y económico justo para llegar a la paz, y se presenta como una herramienta específicamente para ello sin que pueda confundirse con el traslado de funciones generales, pues si bien se habilita al Presidente de la República como el único que detenta la iniciativa legislativa, la motivación de todo su actuar siempre tendrá que estar dirigida y tener efectos constatables en la viabilización de los acuerdos y la regulación del posconflicto para materializar los deseos de paz del pueblo colombiano, con una garantía de suprema importancia que aparta cualquier posibilidad de desequilibrio político, y es el hecho de encontrarse el órgano legislativo presente dentro del *Procedimiento Especial para la Paz*, razón por la cual no podrá predicarse un ejercicio irracional o desproporcionado de la actividad legislativa por parte del jefe de Estado.

De otro lado, la sustitución de la Constitución no es un fenómeno que pueda constatarse dentro de los presupuestos del acto legislativo para la Paz, pues, itérese, en el texto aprobado se dirimieron los puntos que daban lugar a pensar que se estaba generando un desequilibrio de poderes, lo cual estaría modificando uno de los ejes definitorios de la Constitución Política de Colombia, luego, solventada tal cuestión, y por la transitoriedad del articulado propuesto, de manera fehaciente se puede aseverar que el Acto Legislativo número 04 de 2015 se aviene con los pilares fundamentales del texto constitucional, ello aunado a que los artículos propuestos no se contraponen en ninguna

5 Preámbulo Constitución Política de Colombia de 1991.

de sus partes a lo establecido por la Constitución Política de Colombia, máxime cuando el trámite legislativo ordinario no se ve alterado, y en lo concerniente a las facultades del Presidente de la República, se presenta un fenómeno semejable al contenido en los artículos 212, 213, y 215 de la Constitución Nacional, pero ello será un símil realizado específicamente en cuanto a las facultades extraordinarias del Presidente de la República.

Con todo, la sustitución de la Constitución no se puede predicar cuando lo incorporado en ella no se contraponen con los postulados que *ex ante* están allí contenidos, véase que las Cámaras conservan la producción legislativa dentro del marco jurídico sobre el cual deben versar las actividades legislativas, eso sin contar el control constitucional que le es propio a las legislaturas; además, más que contraponerse, el acto legislativo para la Paz es el desarrollo de ejes definitorios de la Constitución como lo son el régimen presidencial, la garantía de un orden justo, la prevalencia del interés general, y el Estado Social y Democrático de Derecho.

Ahora bien, en lo atinente a las facultades que se le otorgarán al Presidente de la República, menester es realizar una serie de precisiones al respecto y en cuanto a su utilidad, necesidad y procedencia, para ello, hay que tener en cuenta las herramientas constitucionales existentes, específicamente en las consecuencias de la declaratoria de estados de excepción, no para decir que lo propuesto mediante el acto legislativo sea de idéntico raigambre, sino para visibilizar la procedencia de las facultades que se quieren otorgar al Presidente de la República por medio de este.

#### IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Frente al texto aprobado por el Senado de la República los suscritos ponentes nos permitimos recomendar que se apruebe el texto con las siguientes modificaciones.

**Artículo 1° y Artículo 2°:** se propone modificar la mención hecha a la entrada en operación tanto del procedimiento legislativo especial para la Paz como de las Facultades Especiales para la Paz, con la finalidad de aclarar, que en ambos casos entrarán a regir siempre y cuando se haya surtido la refrendación del Acuerdo Final.

#### Artículo 2:

**Inc. 3.** Se adiciona la expresión “leyes códigos”, con el fin de precisar el ámbito de aplicación de las facultades presidenciales especiales para la Paz.

**Inc. 4.** Se determina que la presentación de informes obligatorios sobre el uso de facultades deberá hacerse al término de los 90 días de uso, y se

establece la obligación de informar las razones que justificarían una eventual prórroga de estas facultades.

#### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate en primera vuelta al **Proyecto acto legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara**, 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.

Cordialmente,

HERNÁN PENAGOS GIRALDO  
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOSADA YARGAS  
Coordinador Ponente

CARLOS EDUARDO OSORIO AGUIAR  
Coordinador Ponente

NORBEBY MARULANDA MUÑOZ  
Ponente

OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE  
Ponente

JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ  
Ponente

ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ  
Ponente

GERMÁN NAVAS TALERO  
Ponente

ALVARO HERNÁN PRADA  
Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA

*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 Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. *Procedimiento legislativo especial para la paz.* Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), y ofrecer garantías de cumplimiento, de ma-

nera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y surtida la refrendación del Acuerdo Final. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional;

b) El primer debate de estos proyectos se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz integrada por los miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara y doce Congresistas adicionales designados por las mesas directivas de ambas Cámaras en conjunto. Para la designación de los doce miembros adicionales, se preservará la representación proporcional de las bancadas al interior del Congreso, asegurando la cuota de género y la participación de las minorías étnicas. Las votaciones en la Comisión Legislativa Especial se harán en forma separada entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con el procedimiento establecido para las sesiones conjuntas en la ley;

c) La Mesa Directiva de la Comisión Legislativa para la Paz se integrará por las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de acuerdo con el procedimiento de sesiones conjuntas. Como secretaría de esta comisión, actuarán los secretarios de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara según lo dispuesto en el reglamento del Congreso;

d) El segundo debate de los proyectos de ley se surtirá en las Plenarias de cada una de las Cámaras;

e) El segundo debate de los proyectos de acto legislativo se surtirá en las plenarias de cada una de las Cámaras. Una vez el proyecto de acto legislativo sea aprobado en segundo debate por ambas plenarias pasará a ser promulgado;

f) Los proyectos solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

g) Todos los proyectos podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

h) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación;

i) El trámite de los proyectos de ley comprenderá su revisión previa por parte de la Corte Constitucional en los mismos términos y con los mismos efectos previstos en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Parágrafo. Este procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo Transitorio. *Facultades presidenciales de paz.* Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo y surtida la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Estas facultades podrán prorrogarse por una sola vez durante 90 días más mediante decreto Presidencial. Vencido este plazo las leyes ordinarias necesarias para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final se tramitarán por el procedimiento establecido en el artículo anterior.

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos ni para decretar impuestos.

El Gobierno nacional al término de los 90 días presentará al Congreso un informe detallado sobre el cumplimiento y desarrollo de este artículo, así como de las razones que justificarían la eventual prórroga de estas facultades.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático y posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtir-

se por parte de la Corte Constitucional dentro de los 2 meses siguientes a su aprobación.

Parágrafo. Estas facultades solo podrán aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 3°. *Plan de Inversiones para la Paz.* Como garantía de no repetición y en desarrollo de la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva, en los próximos 20 años el Gobierno nacional incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Como parte de dicho componente, el Gobierno nacional determinará los habitantes y territorios a priorizar.

Para financiar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación los cuales podrán ir disminuyendo en la medida que se cumplan las metas y se cierren las brechas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, las cuales, en todo caso, se ejecutarán prioritariamente en los entes territoriales y ciudadanos priorizados en el componente de paz del plan plurianual de inversiones.

El Gobierno nacional será el competente para formular y coordinar la ejecución del componente para la paz y del Plan Plurianual con las Entidades Públicas, Privadas, Sociales y Territoriales requeridas para cumplir sus metas.

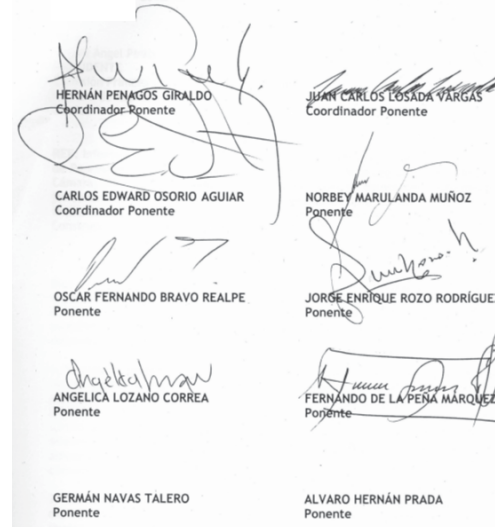
Con los instrumentos jurídicos y plazos previstos en los artículos 1° y 2° del presente acto legislativo, el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones sociales, económicas e institucionales de los entes territoriales y las regiones.

El Presidente de la República le presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. De igual forma, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán, de forma conjunta, al

inicio de cada Legislatura, un informe anual sobre el mismo tema.

Artículo 4°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,



HERNÁN PENAGOS GIRALDO  
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS  
Coordinador Ponente

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR  
Coordinador Ponente

NORBEE MARULANDA MUÑOZ  
Ponente

OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE  
Ponente

JORGE ENRIQUE ROZO RODRÍGUEZ  
Ponente

ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ  
Ponente

GERMÁN NAVAS TALERO  
Ponente

ALVARO HERNÁN PRADA  
Ponente

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 020 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. "Modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002"*

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 116 del 2015, tiene como objeto garantizar el debido proceso en la imposición de multas de tránsito, además de regular y optimizar los sistemas que se usan para imponer fotomultas en el país.

### 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto recoge elementos de la iniciativa del **Proyecto de ley número 218 de 2015**, por medio de la cual se adoptan modificaciones al Código Nacional de Tránsito para garantizar el debido proceso administrativo de tránsito en la imposición de comparendos electrónicos. En los artículos 129 y 137 de la ley 769 del 2002 y artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 y se dictan otras disposiciones de autoría del honorable Representante Alfredo Ape Cuello, cuyo objeto era garantizar a los ciudadanos el debido proceso en la im-

posición de multas de tránsito mediante sistemas de fotodetección, este proyecto de ley que fue retirado. Complementado lo anterior con la iniciativa de regular todo lo referido a fotodetección en un sentido más amplio e integral, el nuevo proyecto fue presentado por el Representante Hugo Hernán González Medina y la bancada del Centro Democrático, cumpliendo con lo establecido en el artículo 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General el pasado 16 de septiembre del 2015, en la *Gaceta del Congreso* número 423 de 2015.

En la Comisión Sexta de Cámara fueron designados los honorables Representantes *Hugo Hernán González Medina*, *Carlos Eduardo Guevara* y *Édgar Alexander Cipriano Moreno*, como ponentes para el estudio y elaboración del informe de ponencia para primer debate. Posteriormente por directriz de la Mesa Directiva de la Comisión VI se incluye al honorable Representantes Wilmer Ramiro Carrillo.

El 19 de septiembre el Senador *Antonio Guerra de la Espriella* y otros, radicaron **Proyecto de ley número 102 del 2015 Senado**, por la cual se establece como obligatorio de concepto como obligatorio de concepto previo para la instalación, puesta en operación y cobro de multas con los mecanismos de fotomultas y otros medio tecnológicos en Colombia; en vista de lo anterior, el honorable Representante *Hugo Hernán González Medina*, el día 6 de octubre del 2015, solicita acumulación de proyectos ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, basado en los principios de unidad de materia, celeridad de los procedimientos, y prevenir vicios de inconstitucionalidad, esta solicitud fue debidamente aprobada por los Presidentes de Senado, doctor *Luis Fernando Velasco Chaves* y de Cámara, doctor *Alfredo Rafael Deluque Zuleta*, tal como consta en el Oficio S.G.2-3031/2015, que fue notificado a los Secretarios de las respectivas Comisiones Sexta de Cámara y Senado el 29 y 30 de octubre del 2015 (tal como se anexa en los oficios de recibido), esta directriz no fue acatada por parte del Senado y se presentó ponencia en la Comisión Sexta el pasado 4 de noviembre del 2015. Por lo anteriormente descrito, se presenta ponencia individual del Proyecto 116 de 2015.

Este proyecto cumple jurídicamente con lo establecido en los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política.

### 3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 116 del 2015 consta de cuatro (4) artículos que hacen alusión a lo siguiente:

Artículo 1º. Este artículo busca modificar el artículo 129 del Código Nacional de Tránsito, brindando elementos para garantizar el debido proceso a los presuntos infractores y se elimina el párrafo segundo, con el objetivo de ordenar en un artículo posterior del Código Nacional de Tránsito, todo lo relacionado a los sistemas de fotodetección.

Artículo 2º. Este artículo busca modificar el artículo 137 del Código Nacional de Tránsito, brindando otros elementos para garantizar el debido proceso a los infractores.

Artículo 3º. En este artículo se adiciona un nuevo artículo al Código Nacional de Tránsito, en el cual se plantea la esencia de la iniciativa, en cuanto a la organización de los sistemas de fotodetección, sus límites y contribución a la movilidad vial.

Artículo 4º. Se establecen la vigencia de la ley y respectivas derogatorias.

### 4. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DEL 2015

*por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. Modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 129 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

**Artículo 129.** *De los informes de tránsito.* Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este Código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpaado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, quien solo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación.

Parágrafo 1°. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

• **Se modifica el artículo 2°; la palabra comparendo es reemplazada por la palabra multa, con el objetivo de brindar mayor claridad al artículo, el cual quedará así:**

Artículo 2°. El artículo 137 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

**Artículo 137. Información.** En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor, el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, la sanción solo se registrará a su cargo en el Registro de Conductores e Infractores, cuando la administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que el ~~comparendo~~ **la multa** solo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.

Parágrafo 1°. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpadado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.

Artículo 3°. Adición del artículo 137 B en la Ley 769 de 2002, este quedará así:

**Artículo 137 B. De los sistemas de fotodetección.** En las vías nacionales los mecanismos de fotodetección solo podrán ser operados por la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional, a través de convenios de esta con las autoridades territoriales, salvo que estos equipos sean parte de una red urbana mayor de instrumentos electrónicos en atención a la complejidad del tráfico técnicamente justificada en el plan de seguridad vial, avalado por el Ministerio de Transporte.

Tratándose de aquellos sitios o tramos de las vías nacionales con alto flujo vehicular y peatonal o que por su geometría ameritan forzar la reducción de velocidad por trayectos inferiores a 1 km, la autoridad competente deberá agotar otros mecanismos para lograr tal fin, como reductores, resonadores, resaltos y suficiente señalización de acuerdo con cada necesidad.

Parágrafo 1. Cuando se implementen mecanismos electrónicos para control de velocidad, la Policía Nacional velará para que estos formen parte de un sistema integrado y en línea de manera que se optimice su uso en función de un tránsito seguro a lo largo de la vía nacional.

Parágrafo 2 transitorio. El Ministerio de Transporte cuenta con 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley, para conceptuar sobre la pertinencia y cumplimiento de la normatividad vigente de los planes de seguridad vial que concibieron e implementaron sistemas de fotodetección con instrumentos dispuestos casi exclusivamente sobre las vías nacionales.

Artículo 4°. La presente ley tiene vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

## 5. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 020 DEL 2015 CÁMARA

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DEL 2015

*por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. Modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 129 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

**Artículo 129. De los informes de tránsito.** Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este Código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpadado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el

informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, quien solo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación.

Parágrafo 1°. Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción.

Artículo 2°. El artículo 137 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

**Artículo 137. Información.** En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor, el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo.

La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo.

Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, la sanción solo se registrará a su cargo en el Registro de Conductores e Infractores, cuando la administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que la multa solo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.

Parágrafo 1°. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpadado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.

Artículo 3°. Adición del artículo 137 B en la Ley 769 de 2002, este quedará así:

**Artículo 137 B. De los sistemas de fotodetección.** En las vías nacionales los mecanismos de fotodetección solo podrán ser operados por la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional, a través de convenios de esta con las autoridades territoriales, salvo que estos equipos sean parte de una red urba-

na mayor de instrumentos electrónicos en atención a la complejidad del tráfico técnicamente justificada en el plan de seguridad vial, avalado por el Ministerio de Transporte.

Tratándose de aquellos sitios o tramos de las vías nacionales con alto flujo vehicular y peatonal o que por su geometría ameritan forzar la reducción de velocidad por trayectos inferiores a 1 km, la autoridad competente deberá agotar otros mecanismos para lograr tal fin, como reductores, resonadores, resaltos y suficiente señalización de acuerdo con cada necesidad.

Parágrafo 1. Cuando se implementen mecanismos electrónicos para control de velocidad, la Policía Nacional velará para que estos formen parte de un sistema integrado y en línea de manera que se optimice su uso en función de un tránsito seguro a lo largo de la vía nacional.

Parágrafo 2 transitorio. El Ministerio de Transporte cuenta con 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley, para conceptuar sobre la pertinencia y cumplimiento de la normatividad vigente de los planes de seguridad vial que concibieron e implementaron sistemas de fotodetección con instrumentos dispuestos casi exclusivamente sobre las vías nacionales.

Artículo 4°. La presente ley tiene vigencia a partir de su sanción y promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

## 6. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 116 del 2015 Cámara**, por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. Modificaciones en los artículos 129 y 137, y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas,

  
Hugo Hernán González Medina  
Representante a la Cámara

Carlos Eduardo Guevara  
Representante a la Cámara

  
Edgar Alexander Cipriano  
Representante a la Cámara

Wilmer Ramiro Carrillo  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
SUSTANCIACIÓN  
INFORME DE PONENCIA  
PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D. C., 18 de noviembre de 2015.

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 116 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de foto detección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito, modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002.

Dicha ponencia fue presentada por los honorables Representantes *Hugo Hernán González* (Ponente Coordinador), *Édgar Alexander Cipriano*, *Carlos Eduardo Guevara*, *Wilmer Ramiro Carrillo*.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 769/ del 18 de noviembre de 2015, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



JAIR JOSÉ EBRATT DIAZ  
Secretario

**CONTENIDO**

Gaceta número 943 - Miércoles, 18 de noviembre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.  
PONENCIAS

Informe de Ponencia para primer debate en Comisión Primera de la Cámara de Representantes en primera vuelta y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 157 de 2015 Cámara, 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 .....	1
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 020 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen modificaciones al Código Nacional de Tránsito para uso de sistemas tecnológicos de fotodetección por parte de las autoridades de tránsito y garantizar el debido proceso administrativo para la imposición de multas de tránsito. “Modificaciones en los artículos 129 y 137 y adición de un artículo en la Ley 769 de 2002” .....	12