



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 158

Bogotá, D. C., martes, 19 de abril de 2016

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA HONORABLE PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 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.

Bogotá, D. C., 19 de abril de 2016

Honorable Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Informe de Ponencia para Segundo debate en segunda vuelta en la honorable Plenaria del Senado de la República 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.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito agilizar, garantizar y asegurar 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 e instrumentos jurídicos, condicionados a la firma y refrendación ciudadana del Acuerdo Final:

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 cuatro 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 plenarios de cada una de las cámaras. Adicionalmente se establece que todas las leyes o reformas constitucionales aprobadas por medio de este procedimiento tendrán revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

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 Cris- to 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 Elias Vidal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Efraín Cepeda Sarabia, Armando Benedetti Villaneda, Musa Besaile Fayad, Miguel Amin 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, Bérrner Zambrano, Rafael Paláu, Sandra Ortiz, Jaime Buenahora Febres*.

Primera vuelta

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.

Ponencia para tercer debate: *Gaceta del Congreso* número 943 de 2015.

Ponencia para cuarto debate: *Gaceta del Congreso* número 1010 de 2015.

Segunda vuelta

Ponencia para primer debate: *Gaceta del Congreso* número 113 de 2016.

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 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 Motoa Solarte*, *Juan Manuel Galán Pachón*, *Eduardo Enriquez Maya*, *Claudia López Hernández*, *Horacio Serpa Uribe*, *Doris Clemencia Vega Quiroz*, *Alexánder 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 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 Edward Osorio Aguiar* (Coordinador), *Hernán Penagos Giraldo*, *Norbey Marulanda Muñoz*, *Óscar Fernando Bravo Realpe*, *Jorge Enrique Roza 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 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 Enriquez Maya*, *Carlos Fernando Motoa*, *Alexánder 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 Motoa* y *Roy Barreras*.

Fueron presentadas diversas proposiciones por los honorables Senadores que fueron estudiadas, debatidas y votadas durante el debate. Culminada la discusión fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara y se dio inicio a su trámite en la honorable Plenaria de Senado.

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 Enriquez Maya*, *Carlos Fernando Motoa*, *Alexánder 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 Enriquez 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. Habiendo cumplido con la votación y, en general, 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. DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA

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* y continuó con las intervenciones de José Vicente Barreto, Director del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Central; Mateo Gómez Vásquez, Delegado de la Comisión Colombiana de Juristas; Armando Novoa García, Magistrado del Consejo Nacional Electoral; José Luján Zapata, ex Viceprocurador; Orestes Guarín de la Universidad Externado de Colombia; Álvaro Hernán Moreno de la Universidad Santo Tomás y Rodrigo Pombo, Presidente de la Corporación Siglo XXI, quienes expresaron sus opiniones frente al Proyecto de Acto Legislativo, tomadas en cuenta por los honorables Representantes a la Cámara para redactar la ponencia.

El debate en la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes inició el día martes 24 de noviembre de 2015 para el cual fueron presentadas dos ponencias, una ponencia negativa por parte del Representante Álvaro Hernán Prada y una mayoritaria radicada por los Representantes *Juan Carlos Losada Vargas* (Coordinador), *Carlos Edward Osorio Aguiar* (Coordinador), *Hernán Penagos Giraldo*, *Norbey Marulanda Muñoz*, *Oscar Fernando Bravo Realpe*, *Jorge Enrique Rozo Rodríguez*, *Angélica Lozano Correa*, *Fernando de la Peña Márquez*, *Germán Navas Talero* y *Álvaro Hernán Prada*. La discusión sobre la ponencia mayoritaria continuó hasta el día miércoles 25 de noviembre de 2015, fueron radicadas diversas proposiciones por los Representantes a la Cámara que fueron estudiadas en detalle por la Comisión.

Habiendo culminado la votación y aprobación del articulado del proyecto de Acto Legislativo se dio inicio a su trámite en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

v. DEBATE EN PLENARIA DE CÁMARA

Fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo en el debate en la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes el día 9 de diciembre de 2015 para el cual fueron presentadas dos ponencias, una ponencia negativa por parte del Representante Álvaro Hernán Prada, publicada el día 4 de diciembre de 2015 en la *Gaceta del Congreso* número 1023 de 2015 y una mayoritaria radicada por los Representantes *Juan Carlos Losada Vargas* (Coordinador), *Carlos Edward Osorio Aguiar* (Coordinador), *Hernán Penagos Giraldo*, *Norbey Marulanda Muñoz*, *Oscar Fernando Bravo Realpe*, *Jorge Enrique Rozo Rodríguez*, *Angélica Lozano Correa*, *Fernando de la Peña Márquez* y *Germán Navas Talero*, publicada el día 2 de diciembre de 2015 en la *Gaceta del Congreso* número 1010 de 2015. Durante el debate fueron radicadas múltiples proposiciones por los Representantes a la Cámara que fueron analizadas y estudiadas por la Plenaria, de estas algunas fueron aprobadas, otras negadas y/o dejadas como constancia.

Culminada la discusión sobre las ponencias y las proposiciones radicadas en la cual intervinieron los honorables Representantes *Telésforo Pedraza*, *Carlos Germán Navas Talero*, *Ángelo Antonio Villamil*, *Alirio Uribe Muñoz*, *Oscar Ospina Quintero*, *Ángela María Robledo*, *Álvaro Hernán Prada*, *Antenor Durán*, *Clara Leticia Rojas*, *John Jairo Roldán*, *Fernando de la Peña*, *Carlos Eduardo Guevara*, *Carlos Edward Osorio*, *Samuel Alejandro Hoyos*, *Edward David Rodríguez*, *Juan Carlos Losada*, *Germán Bernardo Carlosama*, *Victor Javier Correa*, *Hernán Penagos*, *Jaime Buenahora Febres*, *Norbey Marulanda*, *Orlando Anibal Guerra*, *Jorge Humberto Mantilla*, *Carlos Abraham Jiménez*, *Heriberto Sanabria* y el señor Mi-

nistro *Juan Fernando Cristo*, fue aprobada la ponencia mayoritaria cuyo texto aprobado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1041 de 2015.

vi. CONCILIACIÓN

La conciliación del proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara inició el día 10 de diciembre y fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1042 de 2015 y 1043 de 2015. Cumplida su discusión y votación en la Plenaria del Senado de la República fue aprobada el día 14 de diciembre de 2015 y el día 15 de diciembre en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

vii. DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO (SEGUNDA VUELTA)

Entre los días martes 30 de marzo y miércoles 31 de marzo se llevó a cabo el anuncio y el debate del proyecto de acto legislativo en mención. Aunque el texto propuesto fue aprobado sin cambios por la Comisión Primera del Senado, varios Senadores indicaron su preocupación por la permanencia de la Comisión Legislativa para la Paz contenida en el artículo 1° y el margen de las facultades presidenciales contenidas en el artículo 2°.

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 las cuales 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 colombiano, para evitar así más muertes de colombianos, más familias sufriendo por la ausencia de sus seres queridos, más reclutamientos de menores, y en definitiva acabar con todas las desgracias propias de una guerra, para poder así 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 refrendan 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 ar-

mado 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:

- 1.1. Desarrollo Agrario Integral.
- 2.2. Participación política.
- 3.3. Fin del conflicto.
- 4.4. Solución al problema de drogas ilícitas.
- 5.5. Víctimas.
- 6.6. 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 “víctimas”, dentro del cual se acordó la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Actualmente, están en discusión los puntos 3 y 6 de la agenda: Fin del Conflicto y Refrendación, Implementación y Verificación.

Aunque la firma del Acuerdo Final estaba prevista para el pasado 23 de marzo, las diferencias que aún persisten entre el Gobierno y las Farc hicieron que esto no fuera posible. Como lo dijo el Jefe de la Delegación del Gobierno en la Mesa de Conversaciones, el doctor Humberto de la Calle, “el acuerdo que se logre no puede ser un acuerdo cualquiera, tiene que ser el mejor acuerdo posible para los colombianos porque es a los colombianos a quienes nos debemos y para quienes trabajamos desde hace tres años y medio en La Habana”. Desde el Congreso creemos que el Acuerdo Final debe garantizar, entre otras cosas, que la aplicación de los mecanismos de justicia transicional para los miembros de las Farc, su reincorporación a la vida civil y su transformación en partido o movimiento político deben estar condicionados a la dejación de las armas. Por eso seguimos apoyando al Gobierno en su esfuerzo por el logro del mejor Acuerdo Final posible.

V. NECESIDAD DE QUE EL PAÍS ESTÉ PREPARADO

Los acuerdos alcanzados recientemente son una muestra trascendental de que el fin del conflicto con la guerrilla de las Farc-EP está cerca. El acuerdo sobre la instancia internacional que realizará el monitoreo y la verificación de la dejación de armas y del cese al fuego y la creación

de un Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición son una muestra de que el proceso avanza.

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 violencia¹.

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 el desarrollo legislativo posterior.

¹ Acosta, Juana Inés. Intervención presentada ante la Comisión Primera de Senado para la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo 04/2015 Senado. 24-sep.-2015.

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 representación 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 firma del Acuerdo Final y su posterior refrendación, y el plazo de ejecución es de 180 no prorrogables.

El tercer artículo plantea que el Gobierno nacional deberá incluir un componente de paz en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo priorizando las poblaciones más afectadas por el conflicto armado, durante los próximos 20 años. Así mismo, indica que al inicio de cada legislatura las entidades competentes deberán presentar al Congreso un informe sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas del Plan Plurianual de Inversiones.

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.

IX. NECESIDAD DE ADECUAR LOS PLANES DE DESARROLLO LOCALES AL ACUERDO FINAL

Teniendo en cuenta que para la firma del Acuerdo Final los Planes de Desarrollo Territoriales ya van a estar aprobados, existe la posibilidad de que se necesita modificarlos para que se adecúen a los contenidos de dicho Acuerdo. En ese sentido, a continuación se presentan algunas consideraciones que explican más exhaustivamente esta propuesta.

Principios y características de la planeación que soportan la oportunidad de las modificaciones de los planes de desarrollo

1. *Principio de coordinación (armonía y coherencia entre las actividades que se realizan entre niveles de gobierno y al interior de las entidades territoriales):*

Según el artículo 45 de la Ley 152 de 1994 los planes de desarrollo pueden ajustarse en virtud de la articulación que debe existir entre los planes de desarrollo del nivel municipal, departamental y el Plan Nacional de Desarrollo, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquellos.

2. *La planeación es flexible y dinámica*

El proceso de planeación dentro del ciclo de gestión pública nunca podrá ser estático y, considerando que en cualquier momento será un instrumento para orientar las intervenciones públicas, debe prever una serie de escenarios y ajustarse a los cambios del entorno, por esta razón, los instrumentos de planeación contemplados en la Ley Orgánica de Planeación (planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, planes indicativos cuatrienales, planes de acción) a la luz del principio de coordinación y los procesos de seguimiento y evaluación cuyo fin último es verificar y retroalimentar el cumplimiento de objetivos y metas de dichos planes, así como los cambios normativos o por causas fortuitas, deben revisarse y ajustarse permanentemente, siguiendo los procesos definidos por la ley.

La Corte Constitucional en la Sentencia número C-015 de 1996 contempla la posibilidad de hacer reformas al Plan Nacional de Desarrollo, que acorde con la Ley 152 de 1994, dicha posibilidad se amplía a los planes de desarrollo de las entidades territoriales. No obstante, insiste en que las modificaciones y ajustes se hagan siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero, lo que pone en consideración el proceso de modificación como un ejercicio justificado y articulado con otros instrumentos de planeación.

Proceso para la modificación de los planes de desarrollo territoriales

Introducir reformas o modificaciones a los planes de desarrollo territoriales implica seguir el mismo proceso de la formulación inicial, discusión y aprobación, según la Ley 152 de 1994. Por esta razón, las modificaciones previstas deberán estar materializadas en un Proyecto de

Acuerdo en los departamentos y Proyecto de Ordenanza en los municipios para que sea discutido y aprobado por el cuerpo colegiado respectivo (Asamblea y Concejo).

De acuerdo con lo anterior, el proceso de modificación del Plan de Desarrollo Territorial sigue las siguientes etapas:

1. Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán dar un concepto técnico sobre las reformas propuestas, de ser necesario (cuando la materia objeto de modificación lo requiera).

2. Los Consejos Territoriales de Planeación, acorde con la Sentencia C-524 de 2003², deberán participar, discutir y dar un concepto sobre las modificaciones previstas al Plan de Desarrollo.

3. Las Asambleas y Concejos aprobarán el respectivo proyecto de Ordenanza o Acuerdo que contiene la reforma al Plan de Desarrollo.

Según la Ley Orgánica de Planeación, no hay un tiempo límite para llevar a buen término la reforma de un Plan de Desarrollo; sin embargo, si se rigen los mismos tiempos otorgados por la misma ley en el momento de la aprobación, el proceso puede durar para el concepto de la Corporación Autónoma y el Concejo Territorial un mes (como máximo) y para la aprobación por el Concejo o la Asamblea dos debates (en las secciones ordinarias o extraordinarias).

¿Cuándo es necesaria la modificación del plan de desarrollo?

La decisión de modificar el Plan de Desarrollo por parte de las administraciones territoriales debe considerar no solo el tiempo que esta lleva, sino la justificación de la misma. En algunos casos se procede a iniciar un proceso de modificación cuando se quiere precisar el alcance y la financiación de programas o proyectos, aun cuando la misma Ley 152 de 1994 ha generado otros instrumentos de planeación de corto plazo (como los planes de acción o planes operativos anuales de inversión), que permiten precisar las intervenciones de los gobiernos articuladas a los planes de desarrollo sin que sea necesario llevar a cabo un proceso en ocasiones largo e innecesario, porque dichas precisiones no modifican, alteran o revierten el contenido de los planes de desarrollo aprobados. **Es por esta razón que es necesario especificar por qué razones se debe proceder a hacer una modificación siguiendo el proceso de aprobación del Plan, dado que en ocasiones esto no es necesario, porque para ello hay otros instrumentos contemplados en la ley.**

Por las anteriores consideraciones, proponemos adicionarle un inciso al artículo 3 del presente proyecto de acto legislativo, de tal manera que los Planes de Desarrollo Territoriales puedan ser modificados a la luz de los acuerdos.

X. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Título

Se propone modificar el título de tal manera que sus contenidos se circunscriban a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, así:

“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos **para los desarrollos normativos necesarios**, para

² La Corte Constitucional afirma que las actuaciones del Consejo Nacional de Planeación se extienden al proceso de ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo.

facilitar y asegurar la implementación **y el desarrollo normativo** del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.

Artículo 1°.

En el mismo sentido de la modificación del título, el literal a) de este artículo se armoniza en su redacción de tal manera que, el procedimiento legislativo especial para la paz se circunscriba a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera.

Artículo 2°.

Al igual que las dos modificaciones anteriores, se armoniza la redacción de este artículo en el primer inciso de tal manera que las facultades se circunscriban a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la vigencia habitual de las facultades presidenciales es de 180 días, los ponentes consideramos que no es viable entregar la facultad de la prórroga al mismo Presidente de la República. Por lo anterior decidimos establecer que las facultades no serán prorrogables y tendrán un solo término de 180 días.

Artículo 3°.

Teniendo en cuenta las consideraciones relacionadas en el Título IX de esta ponencia, se incluye la siguiente modificación en el artículo 3°.

Durante los seis meses siguientes a la refrendación popular del Acuerdo Final, las autoridades municipales y departamentales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Acuerdo Final y al Plan de Inversiones para la Paz.

XI. CONSTANCIAS

En el desarrollo de las reuniones de ponentes los Senadores ponentes Hernán Andrade Serrano y Manuel Enríquez Rosero hicieron las siguientes constancias.

Hernán Andrade, ponente del presente proyecto, en atención a las expresiones de los honorables Representantes Carlos Baena y Carlos Guevara del Partido Mira, solicitó dejar constancia expresa de la importancia de incluir a todos los sectores políticos representados en el Congreso dentro de la Comisión Legislativa de que trata el artículo 1° del presente proyecto, toda vez que hacerlo teniendo en cuenta solamente la representación proporcional de las bancadas no garantiza la presencia en ese cuerpo colegiado de todos los sectores que actualmente ejercen en el Congreso.

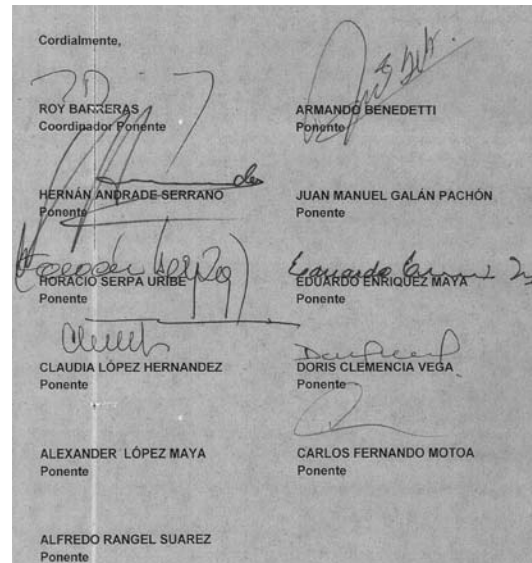
Así mismo, Manuel Enríquez, presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, consciente de la importancia que tendrá la comisión legislativa especial en el desarrollo del marco normativo de nuestra nación, dentro de los siguientes años, solicita, respetuosamente, que se reitere la necesidad de que se incluyan las distintas fuerzas regionales en esta Comisión.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la honorable Plenaria del Senado de la República dar Segundo debate en segunda vuelta al Proyecto 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, de acuerdo con el texto propuesto que se adjunta.

Cordialmente,



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo 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 y fin del conflicto, de manera 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 luego de 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, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera;

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 in-

terior 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 secretaria 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. Al realizar esta revisión, la Corte Constitucional verificará que los proyectos de ley sometidos a control de constitucionalidad tengan como objeto la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación 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 para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo y surtida la refrendación del Acuerdo Final, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

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

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.

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

Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno Nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Durante los seis meses siguientes a la refrendación popular del Acuerdo Final, las autoridades municipales y departamentales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Acuerdo Final y al Plan de Inversiones para la Paz.

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

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

Cordialmente,

Cordialmente,

ROY BARRERAS Coordinador Ponente	ARMANDO BENEDETTI Ponente
HERNÁN ANDRADE-SERRANO Ponente	JUAN MANUEL GALÁN PACHÓN Ponente
HORACIO SERPA URIBE Ponente	EDUARDO ENRIQUEZ MAYA Ponente
CLAUDIA LÓPEZ HERNANDEZ Ponente	DORIS CLEMENCIA VEGA Ponente
ALEXANDER LÓPEZ MAYA Ponente	CARLOS FERNANDO MOTOA Ponente
ALFREDO RANGEL SUAREZ Ponente	

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,
LEGISLATIVO

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONGRESO

Secretario,

GUILLELMO LEÓN GIRALDO GIL
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONGRESO

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN
PRIMERA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA AL 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.

(Segunda Vuelta)

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 y fin del conflicto, de manera 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 luego de la refrendación del Acuerdo Final. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un periodo 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, y su contenido tendrá por objeto exclusivo la implementación normativa del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera.*

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 sólo 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. Al realizar esta revisión, la Corte Constitucional verificará que los proyectos de ley sometidos a control de constitucionalidad, tengan como objeto exclusivo la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 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.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los 2 meses siguientes a su expedición.

Parágrafo 1°. *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.*

Parágrafo 2°. *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.*

Artículo 3°. **Plan De Inversiones para la Paz.** El Gobierno Nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones y programadas por

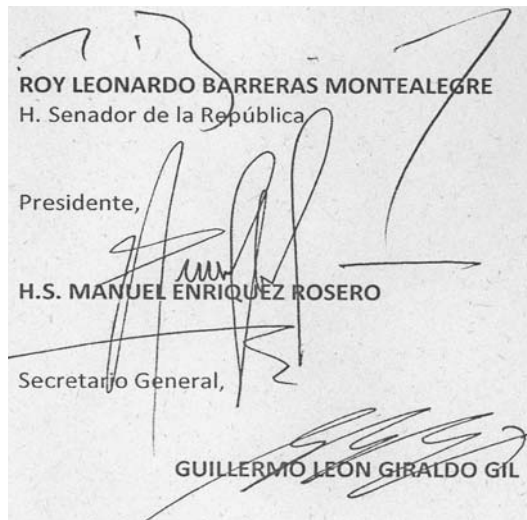
las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

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

Artículo 4°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **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 (Segunda Vuelta), como consta en la sesión del día 30 de marzo de 2016, Acta número 31.

Ponente Coordinador:



ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE
H. Senador de la República

Presidente,

H.S. MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario General,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 4 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA (SEGUNDA VUELTA)

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 abril de 2016

Senador

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

De acuerdo con la designación de la Mesa Directiva de la honorable Comisión Primera Constitucional Perma-

nente del Senado de la República como ponente del **Acto Legislativo número 4 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, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate (Segunda Vuelta).

Considerando las modificaciones introducidas al texto durante su trámite en los primeros cuatro debates, me permito a continuación reiterar algunos puntos expuestos durante la primera vuelta del proyecto y plantear algunos nuevos:

El presente Acto Legislativo, a pesar de las modificaciones introducidas, continúa representando un golpe de Estado contra el pueblo colombiano y contra la democracia. Crea una instancia nueva y unos procedimientos para aprobar leyes y reformas a la Constitución nacional que estimamos totalmente inconstitucionales. El Congreso pierde autonomía y entrega su capacidad legislativa al Ejecutivo. Como resultado, dicho Acto Legislativo es un atentado contra la separación de poderes, que es fundamento de nuestro Estado Social de Derecho y pilar esencial de la Constitución Política de Colombia.

En efecto, la Constitución Política establece en su artículo 374, que:

“La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

Y el Artículo 375 señala que:

“El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara”.

Estos dos artículos señalan con claridad y taxativamente cuáles son las vías para realizar reformas constitucionales y señalan el procedimiento para tramitarlas en el Congreso, razón por la cual, crear una Comisión Legislativa Especial con procedimientos ad hoc totalmente distintos – y absurdos, como se verá más adelante – para realizar reformas constitucionales, es, de hecho, una sustitución de la Constitución. De entrada, el propósito de dicha Comisión peca de inconstitucional.

De otra parte, el artículo 375 de la Constitución Política señala que:

“Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.”

Contradiendo el mandato constitucional, el Acto Legislativo establece en su artículo 1° literal a), que:

“Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (...)”.

Así, para efectos de las reformas constitucionales, en el Acto Legislativo no solamente el instrumento y el procedimiento son inconstitucionales, sino también el origen de las iniciativas, al dejarlas exclusivamente en manos del Gobierno Nacional, excluyendo al Congreso, a los concejales y diputados y a los ciudadanos. La concentración de la iniciativa para reformar la constitución en el Gobierno

es una concentración de poder de carácter autoritario que riñe con el espíritu democrático y participativo de nuestro Estado Social de Derecho.

De otro lado, el proyecto de Acto Legislativo no solo sigue estableciendo que los proyectos de Ley y de Acto Legislativo siempre serán de origen gubernamental, sino que mantiene la arbitrariedad de que las modificaciones que se les hagan deberán contar indispensablemente con el visto bueno del Gobierno (y de las Farc, si tenemos en cuenta el principio de bilateralidad, o sea, de igualdad de las partes, que es regla de oro de las conversaciones de La Habana). Es de esperar que los temas objeto de esos proyectos serán de una gama muy diversa y tendrán que ver con temas agrarios, de tierras, electorales, de justicia, de seguridad, etc. Por tal motivo, es inaceptable que el Congreso decline su capacidad de iniciativa legislativa y de modulación o ajuste de los proyectos gubernamentales en tan variada gama de temas. Al renunciar a su iniciativa y a su derecho de modificar las leyes, el Congreso pierde su autonomía y traslada al Ejecutivo sus potestades constitucionales.

Así, en su artículo 1º, literal f), el Acto Legislativo señala que:

“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.” (Negrilla nuestra)

En efecto, el Acto Legislativo reemplaza la Constitución Nacional que en su artículo 154 establece que:

“...sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11, y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacional o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Esos numerales y literales hacen referencia a temas económicos y administrativos, como modificar los aranceles y las tarifas del régimen de aduanas; organizar el crédito público; establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración; celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; y determinar la estructura de la administración nacional, entre otros similares. En el resto de los temas nacionales, relacionados con la justicia, la seguridad, la agricultura, la industria, la salud, la educación, etc., el Congreso tiene plena autonomía para presentar iniciativas de Ley. Sin embargo, el Acto Legislativo castra esa facultad del Congreso, reservándosela el Ejecutivo para sí mismo en todos los temas que, a su leal saber y entender, considere relacionados con los acuerdos de paz.

Más aún, la Constitución establece en el mismo Artículo 154, el cual delimita los temas en los que el Ejecutivo tendrá la iniciativa exclusiva, que:

“Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.”

Y en el artículo 160, ordena que:

“Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. (Negrilla nuestra)

Es decir, que la Constitución le otorga al Congreso la facultad de intervenir en la elaboración de las leyes con iniciativa propia y según sus propios criterios, aún en aquellos proyectos de Ley con origen exclusivo en el Gobierno. Sustituyendo una vez más la Constitución, el Acto

Legislativo le quita al Congreso esa facultad, arrojándose el Gobierno (y las Farc) la factura completa de todas las leyes que en todos los temas quiera presentar a aprobación de la Comisión Legislativa para la Paz. Con este Acto Legislativo el Congreso Nacional queda reducido al papel de simple notario, cuyo papel se limita a aprobar sin chistar las iniciativas del Ejecutivo (y de las Farc). Un claro golpe de Estado contra la democracia y contra el pueblo que eligió a sus representantes en el Congreso.

Pero la libertad y la autonomía del Congreso también se siguen restringiendo al obligar a sus miembros a aceptar como un todo las decisiones gubernamentales, según reza el Acto Legislativo en el artículo 1º, literal h):

“En la Comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación”. (Negrilla nuestra)

En efecto, la norma democrática establece que el contenido de un proyecto se pueda votar separadamente, artículo por artículo, para permitir acuerdos y disensos en cada uno de los aspectos que se están tratando. El espíritu autoritario que anima este Acto Legislativo no solamente no permite a los legisladores introducir modificaciones a los proyectos sin censura previa gubernamental, sino que también cierra la posibilidad de que la autonomía del Congreso se exprese mediante la aprobación parcial y la negación parcial de las iniciativas del Gobierno. Con este procedimiento el Gobierno (y las Farc) induce al Congreso a aprobar sin discusión sus propuestas, cancelando así, de un tajo, su facultad deliberativa y su vocación crítica.

Se podrá decir que esas votaciones en bloque se realizan para los casos del Presupuesto Nacional y del Plan de Desarrollo, y es verdad. Sin embargo, es lógico que esto se haga por el carácter rígidamente estructurado de esas iniciativas, en las cuales la modificación de una parte puede desbarajustar el conjunto de la construcción legal. No sucede así con el resto de los temas que estudia y procesa rutinariamente el Congreso, y por eso las normas son sabias en hacer posible el debate y la aprobación de los proyectos de ley, artículo por artículo, en búsqueda de acuerdos democráticos entre las distintas expresiones políticas e ideológicas que tienen presencia en el Congreso.

Pero la inconstitucionalidad de este Acto Legislativo va más allá. Los literales d) y e) del artículo 1º del proyecto plantean lo siguiente:

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 (...)” (Negrillas nuestras)

De esta manera, este proyecto no solo socava la iniciativa, independencia y deliberación del Congreso de la República, sino que además elimina de un plumazo las diferencias entre los trámites de las leyes y de las reformas a la Constitución que los constituyentes establecieron. El solo hecho de que el texto constitucional haya establecido un título independiente en su redacción y organización referente a la reforma de la Constitución (Título XIII), y que en él haya establecido un procedimiento especial y específico para hacerla, deja ver que para los constituyentes el acto de reformarla requería de un trámite que se diferenciara de los demás procedimientos surtidos por el Congreso.

Sin embargo, esta voluntad de los constituyentes es eliminada súbitamente en este Acto Legislativo. En su exceso de creatividad constitucional y legal, este proyecto establece que dos normas legales con diferentes jerar-

quías y efectos jurídicos tendrán el mismo procedimiento de discusión y trámite al interior del Congreso. En este orden de ideas, una reforma a la Constitución Nacional – norma de normas – será debatida y considerada de la misma forma que lo hace una ley de la República, sin que medie diferencia alguna de quorum, número de debates, mayorías o publicidad como lo establece la Constitución en la actualidad. Pero más aún, en el proyecto ni siquiera se establece si las reformas constitucionales requerirán, en su aprobación, la mayoría simple requerida en la primera vuelta del procedimiento actual o la mayoría absoluta requerida en la segunda. Así, se hace evidente aún más la inconstitucionalidad de este proyecto.

Pero por si todo lo anterior fuera poco, este Acto Legislativo le otorga al Ejecutivo la facultad de expedir leyes mediante la figura de Decretos-ley durante tres meses prorrogables por otros tres, hasta completar medio año. Vista la numerosa variedad de temas que podrían ser objeto de esta manera antidemocrática de legislar, se estaría revistiendo al Ejecutivo de potestades que en una democracia solamente tiene el órgano del poder público que el pueblo en su designio soberano ha empoderado para tal efecto. La delegación de esta potestad delegada, atenta contra el principio fundamental de la separación de poderes.

En efecto, el artículo 150, numeral 10, señala que dentro de las funciones que ejerce el Congreso por medio de las leyes se encuentra,

“Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”. (Negrillas nuestras)

De su lado, el Acto Legislativo en su Artículo 2º, establece que:

“...facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final”.

La amplitud de temas que incorporará dicho Acuerdo Final va en contravía de la exigencia de precisión temática en el otorgamiento de facultades extraordinarias que exige la Constitución. Consideramos esto como un abuso inconstitucional muy parecido a las leyes habilitantes, propias de ciertas dictaduras, el cual no se subsana agregando simplemente el adverbio “exclusivamente” en la redacción del texto. Por tanto, rechazamos estas facultades categóricamente.

Para terminar, vale la pena resaltar las recientes declaraciones publicadas en el diario El Tiempo de José Miguel Vivanco, director ejecutivo para las Américas de la ONG Human Rights Watch, acerca de este Acto Legislativo. Tal como él lo plantea:

“Con gran sigilo ha avanzado en el Congreso un proyecto de Acto Legislativo para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo con las FARC, que contiene al menos dos normas escandalosas que destruyen el principio básico de la división de poderes que sustenta la estructura de la Constitución colombiana” (Negrillas nuestras)

Pero Vivanco va más allá y con sus palabras sintetiza el argumento de esta ponencia y evidencia el efecto que tendría este acto legislativo en la democracia colombiana:

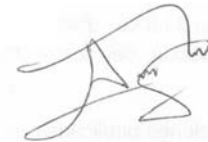
“Si el Congreso aprobara este proyecto estaría abdicando a sus funciones propias de deliberación legislativa y transformándose en la práctica en un notario de los acuerdos de paz que logre el gobierno colombiano en La Habana”.

De esta forma, a continuación me permito poner en consideración de la plenaria del H. Senado de la República la siguiente:

Proposición

Por las anteriores razones, me permito proponer el **archivo** del Acto Legislativo número 4 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”* (Segunda Vuelta).

De los honorables Senadores,
Cordialmente,



ALFREDO RANGEL SUÁREZ
Senador de la República

De conformidad con el inciso segundo del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe

Presidente,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 158 - Martes, 19 de abril de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta en la honorable Plenaria del Senado de la República y texto aprobado por la Comisión Primera 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.....	1
Informe de ponencia negativa para segundo debate del Proyecto de Acto legislativo número 4 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara (segunda vuelta), 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	10