



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° 42

Bogotá, D. C., lunes, 22 de febrero de 2016

EDICIÓN DE 8 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

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 146 DE 2016 SENADO, 198 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

Bogotá, D. C., 22 de febrero de 2016

Doctores

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisiones Primeras Conjuntas

Honorable Senado de la República

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Presidentes:

En cumplimiento del honroso encargo por ustedes encomendado, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas del Honorable Congreso de la República al Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014*, en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto

El proyecto de ley que se somete a consideración de las Honorables Comisiones Conjuntas Primeras de Senado y Cámara crea las herramientas necesarias para llevar a cabo los procedimientos de dejación de armas, tránsito a la legalidad y reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP.

2. Trámite Legislativo

Origen: Gubernamental.

Autores: Ministro del Interior *Juan Fernando Cristo Bustos*.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 021 de 2016.

3. Convocatoria a Sesiones Extraordinarias, mensaje de urgencia, competencia y asignación de ponentes

Mediante Decreto número 0202 del 10 de febrero de 2016, el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, convocó a este Honorable Congreso de la República a Sesiones Extraordinarias con el fin de discutir el proyecto de ley de que trata la presente ponencia. Posteriormente el 16 de febrero fue radicado el proyecto de ley junto con el mensaje para trámite de urgencia, de acuerdo con el artículo 163 de la Constitución Política. El 17 de febrero fuimos designados como ponentes en primer debate del Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, el Senador Roosevelt Rodríguez y el Representante Silvio Carrasquilla”.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

Como es de público conocimiento, desde el año 2011 se empezó un proceso de intercambio de comunicaciones entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) a través del cual se acordó iniciar un encuentro exploratorio para establecer una hoja de ruta que termine el conflicto armado, encargándose para este efecto a una comisión de ciudadanos encabezados por el Alto Comisionado para la Paz.

Producto de este encargo, el 26 de agosto de 2012 se firmó el *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, entre delegados del Gobierno nacional y FARC-EP, como resultado del encuentro exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba, entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012.

Mediante Resolución número 339 de 2012, el Presidente de la República autorizó la instalación de una mesa de diálogo entre los representantes autorizados por el Gobierno nacional con miembros representantes de las FARC en la ciudad de Oslo, Noruega, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En la misma resolución, se autorizó una mesa de diálogo para desarrollar los puntos consignados en la agenda del Acuerdo General referido, entre los delegados designados por el Gobierno nacional con miembros representantes de las FARC, en la República de Cuba.

Ahora bien, todos estos esfuerzos exploratorios de acercamiento, así como los Acuerdos hasta ahora alcanzados, pueden verse gravemente comprometidos si no se establece un marco jurídico que facilite los procedimientos iniciales de desarme, desmovilización y reincorporación previstos en esos acuerdos. Como es factible verificar, los instrumentos legales actualmente vigentes, encabezados por la Ley 418 de 1997, sus prórrogas, modificaciones y decretos reglamentarios, son para el momento actual y avanzado de los diálogos, un marco jurídico insuficiente para las necesidades de seguridad jurídica que requerirán todas las operaciones y los procedimientos de dejación de armas, tránsito a la legalidad y reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP.

En ese sentido, es esencial e inaplazable contar con las herramientas jurídicas necesarias y suficientes para finiquitar estos procesos, revistiéndolos de la seguridad jurídica que ameritan, máxime cuando de lo que tratan es de la consecución de un principalísimo derecho para los colombianos y un cumplimiento de un deber estatal, como lo ha dicho de la Paz la Honorable Corte Constitucional.

La paz como deber y derecho de obligatorio cumplimiento

De conformidad con la Honorable Corte Constitucional, la paz puede ser considerada como uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional. Así se evidencia en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en varias de las disposiciones de la misma Carta, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Preámbulo y en la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos. También en el contexto americano, tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmados en 1966, la Paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos allí mencionados (Sentencia C-370 de 2006).

La Carta de 1991 ha sido concebida como una “Constitución para la Paz”. El Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los Derechos Humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial del ordenamiento jurídico y un principio que debe orientar la acción de las autoridades públicas.

La importancia de este principio de la Carta Política ha sido revalidada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en múltiples oportunidades. Así, esa Corporación, a tono con el artículo 22 Superior, ha recalcado que la paz tiene la doble condición de ser al mismo tiempo un derecho y un deber de obligatoria observancia. Por ejemplo, en la Sentencia C-370 de 2006 señaló que “la paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental del Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados, y (v) un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”.

Este valor se constituye como un bien supremo y presupuesto para el ejercicio de los demás derechos y uno de los principios fundacionales del Estado colombiano. Es, además, una regla de conducta de la que se desprenden obligaciones tanto para los ciudadanos como para el Gobierno en la vía de la materialización de un orden justo y la convivencia pacífica.

También la entiende como un derecho constitucional (artículo 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que constituye un mandato que debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades.

La Corte Constitucional también ha reconocido que el principio de dignidad humana y el derecho a la paz no solo imponen el deber de prevenir la guerra sino que, en caso de un conflicto inevitable, obligan al Estado a morigerar sus efectos (Sentencia C-579 de 2013). De esta forma, la paz se constituye en un presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce

efectivo de los derechos fundamentales que no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente. Según la Honorable Corte Constitucional, la paz puede considerarse como ausencia de conflictos o de enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la “humanización” de las situaciones de conflicto (Sentencia C-579 de 2013).

Además, la Rama Ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar las acciones pertinentes y necesarias para proteger la seguridad de los habitantes en el territorio nacional. En efecto, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 189 superior, corresponde al Presidente de la República “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014, constituye un instrumento legal esencial para materializar esa paz que puede hacer realidad los demás derechos, pero que debe adecuarse al momento actual de las negociaciones con las FARC-EP.

Necesidad de reformar la Ley 418 de 1997

Como se recordará, la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, consagró unos instrumentos para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático y de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.

En la exposición de motivos del proyecto de lo que hoy es la Ley 418 de 1997, se enfatizó “*en la necesidad de crear las condiciones tendientes a que los acuerdos alcanzados permitan no solamente la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, sino que, también permitan que la paz alcanzada vaya más allá de un cese de hostilidades, propendiendo por un orden político, social y económico justo, elementos fundamentales de la paz integral*”.

Dicha ley dispone que las personas desmovilizadas bajo el marco de acuerdos con las organizaciones armadas al margen de la ley o en forma individual podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, la ley, o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, de los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno nacional.

Aunque dicha ley enuncia que las normas consagradas en la misma tienen por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los

derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, la modificación derivada de la expedición de la Ley 1421 de 2010, que además la prorrogó, eliminó del artículo 8° tres aspectos sustanciales que en la actual coyuntura del proceso de paz aparecen como vertebrales para posibilitar el cabal cumplimiento entre las partes del Punto 3 del Acuerdo General para la terminación del conflicto.

1. Aspectos para retomar del artículo 8 previo a su modificación en 2010

Recordemos el texto original del artículo 8° de la Ley 418 de 1997 (subrayas fuera del texto):

Artículo 8°. En concordancia con el Consejo Nacional de Paz, los representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

a) Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político;

b) Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de las Organizaciones Armadas al Margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político, dirigidos a obtener soluciones al conflicto armado, la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto a los derechos humanos, el cese o disminución de la intensidad de las hostilidades, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Parágrafo 1°. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político, quienes podrán desplazarse por el territorio nacional. Para tal efecto, el Gobierno nacional notificará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichas organizaciones armadas.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, durante el tiempo que duren estos.

El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción

de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni genere inconvenientes o conflictos sociales.

Se deberá garantizar la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogo, negociación y firma de acuerdos de que trata esta ley.

El Gobierno nacional podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales se les reconozca carácter político, en un proceso de paz y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso.

La seguridad de los miembros de las Organizaciones Armadas al margen de la ley a las cuales el Gobierno nacional les reconozca carácter político, que se encuentran en la zona, en proceso de desplazamiento hacia ella o en eventual retorno a su lugar de origen, será garantizada por la Fuerza Pública.

Parágrafo 2°. Se entiende por miembro-representante, la persona que la Organización Armada al margen de la ley a la cual el Gobierno nacional le reconozca carácter político, designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero, la persona de la sociedad civil que sin pertenecer a la Organización Armada al Margen de la ley a la cual el Gobierno nacional le reconozca carácter político, pero con el consentimiento expreso de esta, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociación y eventual suscripción de acuerdos. No será admitida como vocero la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución de acusación.

Parágrafo 3°. Con el fin de garantizar la participación de los miembros representantes de los grupos guerrilleros que se encuentren privados de la libertad en los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, el Gobierno nacional podrá establecer las medidas necesarias que faciliten su gestión, mientras cumplen su condena o la medida de aseguramiento respectiva.

Tal como se preveía en el artículo 8° de la Ley 418 de 1997 que fue modificado inicialmente por la Ley 782 de 2002, se necesita ahora, en primer lugar, que el Congreso autorice al Presidente de la República para dar órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para facilitar los procesos de desarme y el tránsito a la legalidad con garantías de seguridad de los guerrilleros que dejen las armas. En segundo lugar, y con la misma

finalidad, reincorporar a la legislación vigente una facultad autorización que permita la suspensión de los órdenes de captura vigentes proferidas contra esos guerrilleros; y, por último, “revivir” la autorización ejecutiva para determinar zonas precisas de ubicación temporal para finiquitar el proceso de dejación de armas de los guerrilleros.

A continuación, explicaremos a profundidad la necesidad de que el Congreso reincorpore al ordenamiento jurídico esas autorizaciones o facultades presidenciales.

i) Órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública

Como se recordará, el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010 introdujo un nuevo inciso en el párrafo 1° del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, cuyo tenor literal expresa que, en ningún caso, podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional.

De cara al estado actual de las negociaciones con las Farc, y para posibilitar institucionalmente las operaciones de movilización a zonas de ubicación de los frentes o columnas de los grupos de guerrilla que suscriban un acuerdo de paz con el Gobierno nacional, se hace necesario derogar del ordenamiento jurídico la prohibición mencionada, y esto para hacer viables y otorgar seguridad jurídica a dichas movilizaciones y subrogarla por otra que establezca explícitamente dicha posibilidad en cabeza del primer mandatario.

La determinación presidencial de localización y la modalidad de acción de la Fuerza Pública se encuentra fundamentada constitucionalmente en el numeral tercero del artículo 189 de la Constitución Política, el cual señala que corresponde al Presidente de la República “dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”.

De acuerdo con lo dicho por la Honorable Corte Constitucional (Sentencia C-048 de 2001), corresponde al Presidente la dirección de la administración militar y las políticas de defensa del Estado. Con base en esta atribución constitucional, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de la Fuerza Pública, la definición de los grandes planteamientos de política militar y la determinación de la presencia o el retiro de las tropas en todo el territorio colombiano, lo que incluye las zonas destinadas a las negociaciones de paz.

Para efectos de viabilizar los traslados de los miembros de los grupos armados, hacer posible lo que acuerden las partes en materia de “separación de fuerzas” y ofrecer garantías de seguridad, es necesario derogar la disposición de la Ley 1421 de 2010 de la que se ha venido hablando y restablecer la disposición legal original que otorgaba al Presidente facultades de ubicación y localización de la Fuerza Pública.

ii) Suspensión de órdenes de captura**iii) Ubicación temporal de miembros del grupo armado que deja las armas.**

En segundo y tercer lugar, las disposiciones legales actuales sobre desmovilización colectiva, en su mayor parte contenidas en el artículo citado, prevén la posibilidad de suspender la ejecución de las órdenes de captura para los miembros de organizaciones armadas al margen de la ley investidos con la condición de miembros representantes o, de otro lado, voceros de la sociedad civil, pero no la prevé para los demás integrantes del grupo armado que se desmoviliza. Asimismo, la norma vigente elimina la posibilidad de establecer zonas de ubicación temporal para llevar a cabo los mencionados procesos.

De allí que se haga imperativo reintroducir disposiciones que confieran seguridad jurídica a los procedimientos de desarme y desmovilización que se acuerden en la mesa de conversaciones. Así, es necesario revivir la norma original que estipula que el Gobierno nacional o los delegados autorizados del mismo podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. De esta forma, se hace imprescindible que en las zonas aludidas quede suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de la organización alzada en armas con la que se suscriba un acuerdo de paz, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado el proceso de paz.

La Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-048 de 2001, ya citada, expresó que la suspensión de las órdenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la Fuerza Pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada.

En efecto, agregó el máximo tribunal de lo constitucional en la oportunidad que se cita, que las disposiciones acusadas consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito:

- a) Como medida excepcional;
- b) Que opera de manera temporal;
- c) Que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el Gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz.

El acto de suspensión de la orden de captura que puede extenderse a todos los integrantes de la organización para facilitar un proceso de paz, pre-

visto en el proyecto de ley, se debe dar por orden de la ley y sus razones no están relacionadas con el régimen general de la restricción de la libertad contenido en el ordenamiento penal, sustancial y procesal, sino que consiste en una medida temporal en la que se suspenden los efectos de dicha orden, para posibilitar los diálogos, acuerdos de paz y las medidas inmediatas de implementación que faciliten el desarme y la desmovilización.

II. Herramientas adicionales necesarias

Adicionalmente, es de vital importancia adicionarle al ordenamiento jurídico vigente las siguientes dos herramientas que, aunque no hacían parte del artículo 8° de la Ley 782 de 2002, se precisan hoy para garantizar que los procesos de dejación de armas, tránsito a la legalidad y reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP puedan llevarse a cabo.

i) Aceptación de listados por parte del Alto Comisionado para la Paz

La reforma plantea que, cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

También se agrega que esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, pero sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de conformidad con las funciones atribuidas por el Decreto número 2107 de 1994, reiteradas en el Decreto número 1649 de 2014, tiene a su cargo, entre otras funciones, las de: (i) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz; (ii) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional; (iii) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz; (iv) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil; (v) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación, y (vi) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública.

Los listados permitirán determinar quiénes serán los destinatarios de los programas de desmovilización y reincorporación que acuerden las partes.

Es decir, el Gobierno nacional, en cabeza de la Oficina del Alto Comisionado, podrá hacer todas las verificaciones que estime pertinentes a través de los organismos del Estado competentes, de forma que no solo se pueda establecer con claridad la pertenencia a la organización cuando surjan dudas sino también su situación jurídica con precisión de cara a la fase de reincorporación.

ii) Mecanismos de monitoreo y verificación

Los mecanismos de monitoreo y verificación son esenciales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. El proyecto de ley contempla la posibilidad de que los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será monitoreado y verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

El mecanismo internacional de monitoreo y verificación de la dejación de las armas ya es un hecho. Mediante la Resolución número 2261 de 2016, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Misión Especial para el Monitoreo y la Verificación del Acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas, entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Farc.

Como se sabe, dicha misión está concebida como una misión política, integrada por observadores internacionales desarmados, que se encargará de vigilar y verificar la dejación de las armas y formará parte del mecanismo tripartito que además vigilará y verificará el cese del fuego.

La presencia de un tercero internacional en procesos de paz en el mundo ha sido un factor importante en los casos exitosos de terminación de conflictos armados. Desde 1990, el ochenta por ciento (80%) de los acuerdos han tenido algún tipo de monitoreo, seguimiento, supervisión o mecanismo de verificación, procedimientos que han sido ejercidos en su gran mayoría por un tercero externo a las partes (Matriz acuerdos de paz, Kroc Institute for Peace Studies, Universidad de Notre Dame, 2015).

La presencia de mecanismos eficaces de monitoreo y verificación permiten contener y dar respuesta eficiente a los posibles riesgos que suelen existir en la fase inmediata una vez firmado un acuerdo de paz. Dichos mecanismos permiten generar confianza tanto al Gobierno como al grupo armado organizado al margen de la ley, generando que la implementación de los acuerdos cuente con mayor transparencia, credibilidad y un examen objetivo de su cumplimiento.

En lo que se refiere al proceso de dejación de armas, premisa esencial de la fase de reincorpora-

ción a la vida civil, el proyecto dispone que cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley.

Esta experiencia no es lejana a la realidad; de hecho, la entrega de armamento se realizó a instancias internacionales en conflictos como los de Irlanda del Norte, las experiencias en Centroamérica y la República Democrática del Congo, a través de diferentes misiones dispuestas en terreno para ello que incluían experimentados expertos para las distintas fases y retos.

5. Consideraciones de los ponentes

Para terminar, queremos profundizar en tres temas que consideramos muy importantes sobre esta reforma:

i) Normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho en las zonas para el proceso de dejación de armas

El proyecto prevé que en las zonas de ubicación se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. Esto quiere decir que, sin importar el modelo de normalización y reincorporación temprana que se adopte en los acuerdos, no solo no se suspenderá o subrogará la institucionalidad en las zonas, sino que la misma tendrá que estar activamente vinculada y comprometida en las actividades y tareas que se desprendan de los procesos de tránsito a la vida civil, política y social de la Nación de los excombatientes.

Las medidas que el presente proyecto revive, tales como la suspensión de las órdenes de captura, la posibilidad de dar órdenes de localización a la Fuerza Pública o la determinación de zonas de ubicación no implican la suspensión del Estado de Derecho, la sustitución de las autoridades en las zonas para el desplazamiento o la ubicación ni la subrogación de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, ya que en tales zonas continuará rigiendo con la misma fuerza vinculante el ordenamiento jurídico colombiano.

No existe ninguna razón, ni constitucional ni legal, para que en las zonas de ubicación opere una normativa especial, paralegal o paraconstitucional o para que rijan normas excepcionales, ya que la presencia de excombatientes en dichas zonas no implica una situación excepcional de orden público, sino una natural medida para hacer un tránsito ordenado del grupo armado a la civilidad.

Por supuesto, se requerirán coordinaciones institucionales y para ello es posible que el Gobierno nacional emita algunos decretos derivados de su facultad reglamentaria ordinaria, para facilitar la coordinación y el diálogo interinstitucional, pero tales normas y tales ajustes institucionales habrán

de producirse en el interior del ordenamiento jurídico y según sus reglas y principios.

Al respecto, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional sostuvo en la oportunidad en la que el Presidente de la República contaba con la facultad de establecer zonas de ubicación o de verificación (como las ha llamado el alto tribunal), en el territorio colombiano, no podía desconocer el principio de primacía de la Constitución, el cual obliga a que en todo momento y ante cualquier actuación prevalezca la supremacía constitucional y, por ende, se garanticen los derechos humanos (Sentencia C-214 de 1993. M. P. doctor José Gregorio Hernández Galindo).

ii) La reforma no tiene necesidad de Consulta Previa

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido de forma general cuáles leyes, políticas, decisiones o programas deben ser objeto de consulta previa y, en tal sentido, a través de la Sentencia C-030 de 2008, precisó que la consulta resulta obligatoria cuando las medidas que se adopten sean susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no, aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos. De otro lado, también agregó que no todo lo concerniente a los pueblos indígenas y tribales está sujeto al deber de consulta, puesto que en el propio Convenio número 169 de la OIT de 1989 se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población.

Así las cosas, la necesidad de hacer uso de la figura jurídica de la consulta previa debe evaluarse en cada caso concreto. En el presente caso, es factible deducir que no es necesaria una consulta previa con el fin de garantizar la constitucionalidad del proyecto de ley, pues no será sino hasta que se determine en cuáles territorios se establecerán zonas de ubicación temporal cuando se tendrá conocimiento de la posible afectación de territorios indígenas, tribales y afrodescendientes.

iii) Vigencia del artículo que se reforma

La Ley 1738 de 2014 prorrogó por cuatro (4) años el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010, que

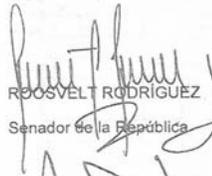
modificó el artículo 8° de la Ley 418 de 1997. El Gobierno nacional estima que el artículo 8° que pretende reformarse a través del presente proyecto, debe tener el mismo tiempo de vigencia que la Ley 1738 de 2014 otorgó a la Ley 418 de 1997, es decir, hasta el 18 de diciembre de 2018.

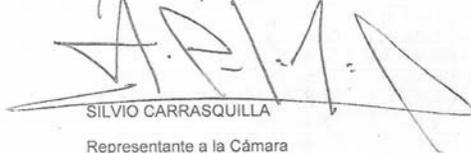
Las razones de lo anterior estriban en que las medidas que por medio del presente proyecto se reviven, que son medidas establecidas en su momento por la Ley 782 de 2002, tienen un carácter esencialmente temporal y transitorio. Las mismas habrán de implementarse para permitir el tránsito de los excombatientes de la fase de dejación de armas a la fase de reincorporación. Tales fases no tienen carácter indefinido en el tiempo. Contarán con cronogramas y su planificación y cumplimiento se adelantará de la forma más estricta posible, de acuerdo a los recursos logísticos e institucionales.

6. Proposición

Con las anteriores consideraciones, proponemos a las Honorables Comisiones Primeras Conjuntas del Honorable Congreso de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 146 de 2016 Senado, 198 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014*, de acuerdo con el texto radicado.

De los honorables congresistas,


 ROOSEVELT RODRIGUEZ
 Senador de la República


 SILVIO CARRASQUILLA
 Representante a la Cámara



