



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 68

Bogotá, D. C., martes, 14 de febrero de 2017

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.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 EL SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2016 SENADO

*por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad a la Constitución jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Procedimiento legislativo especial.*

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Procedimiento Legislativo Especial.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la designación de la Mesa Directiva, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, procedemos a rendir informe de ponencia para el segundo debate en Plenaria de Senado al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016, Senado, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera conforme lo dispuesto en el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2016.

#### 1. Antecedentes

- El proyecto fue radicado el día 19 de diciembre ante la Secretaría del Honorable Senado de la República, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1161 de 2016.

- El día 24 de enero fuimos designados como ponentes los Senadores Horacio Serpa (Coordinador), Roberto Gerlén, Germán Varón, Manuel Enríquez Ro-

sero, Claudia López, Alexander López, Doris Vega y José Obdulio Gaviria.

- El día 25 de febrero se llevó a cabo una Audiencia Pública en la Comisión Primera de Senado.

- El día 8 de febrero se aprobó en Comisión Primera el articulado propuesto.

- En este debate se presentaron dos proposiciones que no contaron con aval del Gobierno. Una por parte de Alfredo Rangel y Faruk Urrutia que buscaba eliminar del inciso 1° del artículo 1° “y aquellos conexos con los anteriores”. Y a la vez se radicó una proposición por parte de Manuel Enríquez Rosero que buscaba eliminar el inciso 2° del artículo 1° las palabras “buena fe”.

#### 2. Explicación del proyecto

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicho objetivo es fundamental teniendo en cuenta que la fase de implementación del Acuerdo Final será de largo alcance y su éxito depende, entre otros factores, de que existan elementos jurídicos que permitan consolidar una apuesta de construcción de paz hacia el futuro. Por tanto, este proyecto de Acto Legislativo constituye la fuente normativa para los desarrollos legales y reglamentarios posteriores que sean necesarios para la implementación del Acuerdo Final y el desarrollo del mandato constitucional de cumplimiento de lo acordado.

El artículo transitorio propuesto precisa que los contenidos del Acuerdo Final que correspondan a derechos fundamentales definidos en la Constitución, derechos conexos con estos y normas de Derecho Internacional Humanitario, serán referente de interpretación, fuente de validez y desarrollo normativo de dicho Acuerdo; todo lo anterior durante los tres periodos presidenciales siguientes. Adicionalmente, se precisa que las autoridades del Estado deberán cumplir el Acuerdo Final, pues el espíritu que orienta su implementación es el de que se constituya como una política que oriente todas las actuaciones del Estado en busca de consolidar una fase, de más largo aliento, de construcción de paz.

Es decir, se precisan los contenidos del Acuerdo Final que deben ser tenidos en cuenta como fuente normativa, se ordena el cumplimiento de lo acordado y se limita temporalmente la existencia de este mandato constitucional, con el fin de ponderar el respeto por la institucionalidad preexistente y la necesidad de garantizar estabilidad jurídica hacia el futuro del Acuerdo Final.

El presente Proyecto de Acto Legislativo deroga el artículo 4° del Acto Legislativo número 01 de 2016, puesto que en esta fórmula que se presenta ante el Honorable Congreso de la República: i) el Acuerdo Final como Acuerdo Especial, en los términos del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra, ya no se incorporará como ley de República; ii) el Acuerdo Especial no entrará al bloque de constitucionalidad, y en consecuencia, iii) no se incorpora el Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano, sino que se garantizarán unas precisas condiciones sustantivas y temporales de estabilidad y seguridad jurídica del mismo.

### 3. Justificación de la iniciativa

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

Este proceso, diseñado bajo una metodología rigurosa con base en las experiencias nacionales e internacionales, permitió avanzar rápidamente para llegar a acuerdos sobre los elementos que históricamente alimentaron el conflicto armado.

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 fungió como hoja de ruta para los cuatro años de negociaciones que se desarrollaron en La Habana, Cuba. En esta se contempló una agenda acotada a cinco puntos sustanciales y uno procedimental:

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

En la segunda fase de este proceso, se discutieron los puntos de la agenda que permitían sentar las condiciones que garantizaran la no repetición. Esta etapa culminó el 24 de agosto, día en el que se alcanzó el Acuerdo Final.

Durante esta etapa, se estableció que la participación de los colombianos sería esencial para construir las propuestas de las partes frente a cada tema. De esta manera se escucharon a diferentes grupos poblacionales y se habilitó la recepción de propuestas electrónicas a través de la página [www.mesadeconversaciones.com.co](http://www.mesadeconversaciones.com.co) y la recepción de propuestas físicas a través de formularios enviados a La Habana. Por medio de estos dos mecanismos la Mesa de Conversaciones recibió alrededor de 11.400 propuestas.

Paralelo a estos espacios, se pidió a la Organización de las Naciones Unidas y al Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de la Universidad Nacional organizar espacios de discusión para cada punto, en estos participaron más de 7.800 personas y se recibieron más de 42.140 aportes.

Es importante resaltar que, adicional a lo anterior, existieron espacios organizados por la Cumbre de Mujeres y las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara de Representantes, las que también hicieron llegar más de 13.300 aportes a las partes.

Las visitas de las delegaciones de víctimas también fueron un escenario de participación único en comparación con los demás procesos de paz del mundo. Entre agosto y diciembre del 2014 viajaron a La Habana cinco delegaciones de doce víctimas cada una para contarles a las partes, de primera mano, sus experiencias y formular propuestas sobre la satisfacción de sus derechos.

Adicionalmente, a propósito de la creación de la Subcomisión de Género, participaron 16 representantes de organizaciones de mujeres y 2 de organizaciones de los sectores LGBTIQ. Estas personas formularon recomendaciones en relación con la garantía de los derechos de dichas poblaciones, con el objetivo de traer al acuerdo los reconocimientos que existen en Colombia, principalmente, en materia de igualdad y no discriminación y visibilización del impacto diferenciado de distintas formas de violencia contra las mujeres.

Una vez se culminaron los espacios de participación, nos enfrentamos a los resultados del plebiscito del 2 de octubre, que llevaron al Gobierno a apostarle a un Pacto Nacional donde se incluyeron las principales preocupaciones y sugerencias de la oposición. Durante un mes se escucharon a diferentes líderes y voceros del “No” para finalmente incluir en el nuevo acuerdo alrededor del 90% de los ajustes y modificaciones propuestas.

Hoy tenemos la oportunidad como Congreso Nacional de materializar este Acuerdo.

El año pasado, cuando se discutió el Acto Legislativo número 01 de 2016, se habló de la importancia y el rol del Congreso Nacional en lo que sería el desarrollo normativo de los Acuerdos.

La experiencia internacional ha demostrado que tras un acuerdo de paz, su éxito o fracaso depende de su efectiva y pronta 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 o resurja la violencia.

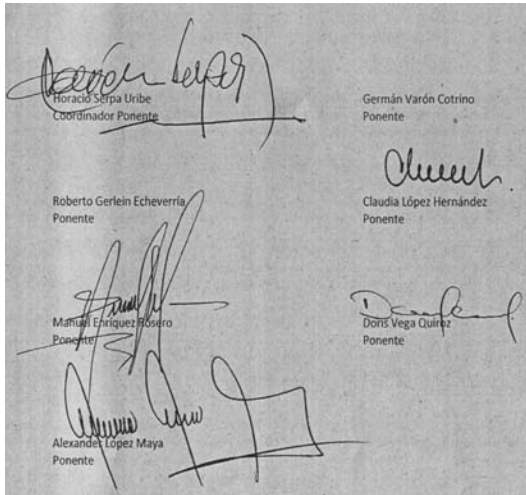
Por lo anterior, garantizar la estabilidad y seguridad jurídica de lo acordado es fundamental para asegurar el éxito de la etapa de transición y consolidar una paz estable y duradera. El presente proyecto de Acto Legislativo establece cuáles contenidos del Acuerdo Final deben ser tenidos en cuenta como referente de interpretación, fuente de validez y desarrollo normativo del mismo; adicionalmente, señala que todas las autoridades e instituciones del Estado deben cumplir de buena fe con lo acordado. Estas medidas son fundamentales en tanto se requiere una fuente para los desarrollos normativos que requiera el Acuerdo Final y, además, ofrece una garantía jurídica para que lo acordado efectivamente se implemente. Es en virtud de lo anterior que este Proyecto de Acto Legislativo también establece que su vigencia será por los tres periodos presidenciales siguientes, en tanto se requiere, por un lado, una estabilidad temporal suficiente que permita implementar lo acordado, pues muchas son medidas a largo plazo; y por otra parte, la apuesta de construcción de paz debe involucrar a todas las instituciones y autoridades del Estado y no solamente al Presidente de la República.

### 5. Proposición

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento del procedimiento legislativo especial para

la paz y de los requisitos de los artículos 143 y 156 de la Ley 5ª de 1992, como de los plazos señalados en el artículo 153, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los honorables Senadores de la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, de conformidad con el texto aprobado en primer debate por la Honorable Comisión primera del Senado de la República.

De los honorables Senadores,



### CONSTANCIA PÚBLICA

#### VOTO POSITIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2016 SENADO

*por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

Procedimiento legislativo especial

**Comisión Primera Constitucional del Senado  
de la República  
Martes, 14 de febrero de 2017**

En mi condición de Senador de la República y defensor de Derechos Humanos me permito anunciar mi voto positivo al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* - Procedimiento legislativo especial. En tanto me ratifico en la postura de respaldo general a los acuerdos de Paz logrados en la ciudad de La Habana, entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC EP asumida a lo largo de todo el proceso de negociación y posteriormente en la postura de respaldo al voto por el SÍ en el plebiscito del pasado mes de octubre del 2016.

El voto positivo a este Acto Legislativo número 01 de 2016, expresa la necesidad de garantizar un mínimo de normas orientadas, aprobadas y acompañadas desde el conjunto del Estado para desarrollar e implementar los acuerdos de Paz de La Habana y las garantías en ellos contenidos a los derechos de las víctimas, a la verdad, la justicia, la no repetición y la reparación

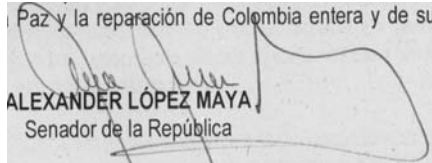
integral. Es por ello que respaldaré la incorporación al texto constitucional del “Acuerdo definitivo para la construcción de una Paz estable y duradera” en tanto se consagra como una serie de parámetros de interpretación y validez jurídica en materia del Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y derechos fundamentales con rango constitucional con efectos vinculantes para todas las autoridades estatales durante los próximos 3 periodos constitucionales.

Lo anterior, sin perjuicio del derecho que les asiste a las víctimas del conflicto armado y a la sociedad colombiana en general de perseverar en la búsqueda de garantías reales de verdad, justicia y reparación integral y el fortalecimiento progresivo de las facultades institucionales en procura del pleno restablecimiento del daño ocasionado por todos los actores del conflicto. En tal sentido, mi voto positivo a este Acto Legislativo número 01 de 2016 en particular, no es en modo alguno una renuncia a continuar en la búsqueda por alcanzar normas y acciones de mayor alcance a las hasta ahora construidas, con especial énfasis en la implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la plena responsabilidad jurídica y restaurativa de todos los actores involucrados en crímenes de guerra y de lesa humanidad, en particular en los actos procesales y la ley sustancial a aplicar para el caso del tratamiento penal especial y diferenciado de los actores estatales involucrados en el conflicto.

En este sentido, dejo expuestas en esta constancia mis preocupaciones por los reales alcances e implicaciones de los protocolos firmados en La Habana para (1) el tratamiento de los integrantes de la Fuerza Pública, sindicados, procesados y condenados por crímenes de lesa humanidad y en la actualidad con más de 5 años de reclusión efectiva y en particular lo relacionado con la definición de “responsabilidad de mando” por considerar que es contraria al estándar internacional sobre la materia, la exclusión de la acción de repetición y llamamiento en garantía por considerar que atenta con el derecho de las víctimas a las medidas de indemnización en el marco de la reparación integral y la ausencia de depuración del servicio público de personas responsables por graves violaciones a los derechos humanos, por considerar que afecta las garantías de no repetición (2) el acceso de las víctimas y las organizaciones de víctimas a la Justicia Especial de Paz y en particular, a la Sección de Reconocimiento de Verdad y responsabilidad en procura de su derecho inalienable a la Justicia (3), la congruencia del listado de sanciones imponibles por el Tribunal especial de Paz con los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (4) la aplicabilidad concreta de las medidas de reparación individual conforme a los principios internacionales y los Planes colectivos de reparación (5) la aplicabilidad de la Convención Internacional sobre la Desaparición Forzada en relación con lo dispuesto por los mecanismos concretos a implementar en la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado<sup>1</sup> (6) la responsabilidad de los ciudadanos que han ocupado la Presidencia de la República en asuntos de competencia de la Justicia Especial para la Paz.

<sup>1</sup> El informe oficial “Hasta Encontrarlos” del Centro Nacional de Memoria Histórica sobre la Desaparición Forzada en Colombia, de noviembre de 2016, reconoce la existencia de 60 mil casos reportados de desaparición forzada en Colombia, de los cuales el 50% de los casos cuenta con autorías identificadas y de ellas el 55% correspondería a grupos paramilitares y grupos posdemobilizados.

Todas las anteriores son parte de la agenda que surge con ocasión de los acuerdos logrados y que ahora se aprueban como parámetros de interpretación constitucional para todas las actuaciones de autoridades públicas, pero que no riñen ni con los principios aquí consignados ni con los propósitos de la construcción de un proceso de Paz coherente, estable y duradero, que sin embargo, se mantienen como ruta de trabajo ineludible en la lucha en contra de la impunidad y la prevalencia de los derechos fundamentales que deberán alimentar la implementación efectiva de los acuerdos y la construcción de nuevos consensos para alcanzar la Paz y la reparación de Colombia entera y de sus millones de víctimas.

Paz y la reparación de Colombia entera y de sus  
  
**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
 Senador de la República

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,  
  
**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**

Secretario,  
  
**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2016 SENADO**

*por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

**Artículo 1º.** La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:


**Artículo transitorio xx.** *En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de Derecho Internacional Humanitario o Derechos Fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final.*


*Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del acuerdo final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del acuerdo final.*

**Artículo 2º.** El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4º del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del acuerdo final.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, como consta en la sesión del día 8 de febrero de 2017, Acta número 03 sesiones ordinarias – Periodo legislativo para la paz.

**Nota: El Proyecto de Acto Legislativo es aprobado en el texto presentado en el proyecto original.**

Presidente,  
  
**S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**

Secretario General,  
  
**GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL**