

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992) IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 929

Bogotá, D. C., viernes, 13 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 12 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA EL PRI-MER DEBATE EN COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 94 DE 2015 DE SENADO, 156 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se regula el Plebiscito para la Paz.

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 el primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas del Honorable Congreso de la República al Proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula el Plebiscito para la Paz en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley Estatutaria que se somete a consideración frente a las Honorables Comisiones Conjuntas Primeras de Senado y Cámara es el resultado del estudio de los diferentes mecanismos de participación ciudadana consignados en la Constitución Política de 1991 y las leyes que reglamentan la materia, y tiene el fin de crear un mecanismo que pueda permitir a los colombianos refrendar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley Estatutaria que se somete a consideración tiene como objetivo establecer la posibilidad de que el Gobierno y la Mesa de Conversaciones puedan utilizar el Plebiscito para la Paz como el mecanismo para refrendar el Acuerdo Final. En ese sentido, la finalidad del proyecto es reafirmar la importancia de la refrendación popular del Acuerdo Final, pues es esencial que sean los colombianos quienes decidan si quieren o no que el contenido de estos acuerdos sea implementado en el país. Eso solo se logra a través de un mecanismo de refrendación que sea ágil y sencillo pero que a la vez mantenga un umbral adecuado para lograr la necesaria legitimidad de la decisión ciudadana.

Teniendo en cuenta que desde la vigencia de la Constitución de 1991 el Plebiscito no ha sido utilizado, el proyecto en consideración comprende unas reglas especiales que buscan modificar, de manera transitoria, las consagradas en las leyes estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional.

III. TRÁMITE LEGISLATIVO

Mediante comunicación de 20 de septiembre de 2015 y notificada el mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se designaron los ponentes en Senado del

Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara.

El día 6 de noviembre de 2015 de acuerdo el artículo 163 de la Constitución Política, el Gobierno nacional radicó mensaje para trámite de urgencia del Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 56 de 2015 Cámara.

De acuerdo con lo anterior mediante comunicación de 10 de noviembre de 2015 y notificada el mismo día, se designaron los ponentes en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara.

Origen: Congresional.

Autores: Senador *Roy Barreras* y Representante a la Cámara *Jaime Buenahora*.

Fecha de Radicación: 11 de septiembre de 2015.

Publicación Proyecto: Gaceta del Congreso número 698 de 2015.

Ponentes Senado de la República: Armando Benedetti Villaneda —Coordinador—, Viviane Morales Hoyos, Germán Varón Cotrino, Roberto Gerléin Echeverría, José Obdulio Gaviria Vélez, Doris Vega Quiroz, Claudia López Hernández, Roosvelt Rodríguez Rengifo, Alexánder López Maya.

Ponentes Cámara de Representantes: Óscar Hernán Sánchez León, José Edilberto Caicedo, Heriberto Sanabria Astudillo, Carlos Abraham Jiménez, Angélica Lozano, Fernando de la Peña Márquez, Germán Navas Talero, Santiago Valencia, Harry Giovanny González.

IV. AUDIENCIA PÚBLICA

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 12 de noviembre de 2015, la Audiencia Pública sobre el Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en la cual los ciudadanos expresaron distintos puntos de vista sobre el proyecto, como consta en el expediente del proyecto, los cuales fueron considerados por los ponentes en el estudio del mismo.

La audiencia pública inicia con la intervención de Miguel Salamanca quien argumenta expresar la posición de una academia militante por La Paz, establece que los actores de la negociación que son los mismos que han hecho la guerra, deben demostrar su capacidad de reconciliación mediante este proceso de paz. Y resalta que la refrendación es un mecanismo fundamental pues legítima el proceso y lo pactado en los acuerdos. Así mismo, considera que es una herramienta de vital importancia para lograr La Paz, pues consultar a los ciudadanos y ciudadanas es una apuesta para llamar a la corresponsabilidad.

Félix Antonio Mora, gestor de paz, dice que Colombia entrará a la etapa del posconflicto y que sin duda el Plebiscito fortalecerá la democracia participativa del país, afirma que con este mecanismo puede hablarse de una paz consensuada pues permite legitimar lo acordado en la mesa de negociación. Afirma que los ciudadanos que hacen parte del censo electoral deben votar con obligatoriedad, también sugiere que se realice en un solo día y no en varios.

Interviene el doctor Alfonso Palacio Torres, abogado constitucionalista quien establece que la intención de aprobar disposiciones políticas por medio de mecanismos de participación para aprobar disposiciones jurídicas, confunde lo que puede hacer un plebiscito a lo que puede hacer un referendo. Así mismo, establece que la ley debe ser interpretable en las normas del ordenamiento jurídico y que es inconstitucional que se vaya a excepcionar una regla como la del umbral pues debe estar dentro de la Constitución, dado que un proyecto de ley estatutaria no puede crear una excepción a una regla general.

Orlando Guerra, Representante a la Cámara, expresa que todos los colombianos quieren La Paz y que en este caso representa el departamento del Putumayo que lleva más de cincuenta años en guerra. De manera posterior, presenta sus inquietudes frente al proyecto, plantea que una ley estatutaria contiene unos requisitos plasmados en la ley, menciona que el proyecto va reformar dos leyes estatutarias la 134 de 1994 y la Ley 1757 del 2015. También, habla que la Constitución a partir de 1991 cambia la soberanía y la reside en el pueblo exclusivamente, teniendo en cuenta esto el artículo primero del proyecto queda abierto siendo peligroso por la cantidad de poder que se otorga. Sugiere agregar un inciso donde se establezca que se respeten los derechos fundamentales y adquiridos por los ciudadanos. De igual manera, que si no va a ser obligatorio el voto debe dejarse el umbral y eliminar el párrafo de sanción económica.

Para finalizar, Alejandra Barrios Cadena Representante de la MOE, afirma que la refrendación de los acuerdos de paz es una decisión política trascendental por lo que la MOE destaca esta decisión del Presidente. Se refiere al umbral mínimo y explica que los niveles de éxito de los mecanismos de participación con umbral han sido precarios, pues la carga del umbral hace muy difícil obtener otro resultado al imponer una carga desproporcionada. También menciona

que si la discusión es de legitimidad, los procesos electorales pasados han demostrado un gran abstencionismo, por ende la legitimidad no solo se encuentra en el umbral sino en la transparencia de los procesos. Habla del voto obligatorio, y afirma que la MOE no está de acuerdo con el voto obligatorio, ya que va en contra del espíritu de la Constitución, pues el voto es un derecho mas no una obligación y para aplicarlo sería necesaria una Reforma Constitucional. Termina su intervención exponiendo que la jornada extendida de 5 días, es logísticamente difícil asegurar lo necesario para la integridad electoral.

V. IMPORTANCIA Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El conflicto armado en Colombia ha marcado la vida de los colombianos, generaciones enteras desconocen que es despertar en un país en paz. Los cincuenta años de guerra han moldeado el país, desde el diseño de las instituciones hasta el gasto de los recursos públicos han sido penetrados, siendo un factor determinante para la toma de decisiones. Como resultado ha crecido una sociedad alrededor del dolor, la muerte y la violencia que ha perdido años de desarrollo al haber enfocado sus esfuerzos en ponerle fin al conflicto.

La transición hacía la consolidación de una paz estable y duradera, es un largo camino a recorrer después de un despliegue de violencia estructural, consecuencia de un conflicto armado lleno de complejidad por sus continuidades y cambios. Diversos factores se han sumado para complejizar y escalar la guerra como la agudización del problema agrario, las limitaciones y reglas sobre la participación política, la influencia del contexto internacional, la fragmentación institucional del Estado, las reformas democráticas, los fallidos procesos de paz y la propagación del narcotráfico.

De esta manera, los acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y las guerrillas representan un gran avance hacia la reconciliación nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta que la paz es un interés que atañe a todos los colombianos, el punto sexto de la Agenda del Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, comprende la refrendación de los acuerdos alcanzados en la Mesa de Conversaciones. Por lo tanto resulta necesario recurrir a los mecanismos de participación ciudadana para convocar al pueblo, en este caso al Plebiscito.

La palabra Plebiscito, proviene del latín *ple-biscitum* y en términos generales se define como una resolución tomada por un pueblo a partir

de la pluralidad de votos¹, en el ordenamiento jurídico colombiano el plebiscito es definido en el artículo 103 de la Constitución, como uno de los mecanismos de participación del pueblo, en desarrollo del principio democrático componente fundamental del Estado Social de Derecho definitorio de la Constitución Política de 1991.

El Plebiscito desarrolla y dota de eficacia los principios de soberanía popular, y democracia participativa, permitiendo que los ciudadanos se pronuncien sobre políticas del ejecutivo y a través de la refrendación popular la ciudadanía decida en forma democrática, asuntos relativos a los destinos de la Nación.

La Ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación democrática, definió el plebiscito en el artículo 77, así:

Artículo 77. Plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

La 1757 de 2015, mantuvo una similar reglamentación en relación con el Plebiscito y las materias que pueden o no ser sometidas a consideración del pueblo a través de este mecanismo.

La Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, definió las características del plebiscito bajo los siguientes supuestos:

El Plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder –el pueblo– para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. El plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad.

La titularidad de la atribución de convocar a plebiscito se asigna al Presidente de la República, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de todos los mi-

Diccionario Real Academia de la Lengua Española.

nistros (artículo 104 C. P.). La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto².

En la revisión de constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, la Corte Constitucional definió que el Plebiscito, como uno de los mecanismos de participación ciudadana que, permite establecer el apoyo respecto de una determinada actuaciónn o política³.

Es precisamente esto lo que busca el proyecto de ley estatutaria sometido a consideración, establecer el apoyo popular respecto de la política pública que ha liderado el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos frente a los acuerdos de paz logrados entre el Gobierno nacional y las guerrillas, a través de un plebiscito con reglas especiales y transitorias.

EXPANSIÓN DEL PRINCIPIO DEMO-CRÁTICO

En diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha manifestado que "el derecho a la participación está consagrado en la Constituciónn Política como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Así mismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2º de la Carta, conforme al cual, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, y el artículo 40 Superior, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político⁴".

Así las cosas y siendo la democracia un principio transversal en la Carta Política de 1991, las disposiciones de tipo legal que desarrollen los principios constitucionales que conforman entre sí el principio democrático, deben estar encaminadas al desarrollo efectivo de éste y dotarlo de un carácter expansivo y en ningún caso restrictivo, frente al derecho de participación que tienen todos los colombianos.

Los acuerdos que se suscriban para el logro de la paz, deben ser objeto de verificación por los colombianos, pues sin duda alguna será una de las decisiones más importantes a tomar, y requiere de forma ineludible de un pronunciamiento popular, que definirá durante cinco días, el futuro de un país que lleva más de cincuenta años en un conflicto, del que se aproxima su terminación.

Los mecanismos y herramientas encaminados a lograr la participación del mayor número de ciudadanos posibles en un certamen democrático, encuentra pleno respaldo constitucional, en premisas tales como el carácter estructural de la democracia, que es a su vez definitoria del Estado, al respecto valga citar el pronunciamiento constitucional que refiere que "El principio democrático constituye uno de los fundamentos estructurales de nuestro Estado constitucional, pues no sólo irradia todo el ordenamiento jurídico sino que legitima el poder de las autoridades públicas (C. P. preámbulo, artículos 1°, 2°, 3°, 40, entre otros). Por ello, los operadores jurídicos no pueden desconocer la importancia indiscutible que tiene la constitucionalización de los mecanismos democráticos, por lo que "a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito".

Es precisamente el objeto de este proyecto de ley, hacer más dinámica la democracia participativa, reuniendo todas aquellas herramientas a la mano, para garantizar el mayor número de participación ciudadana, en la decisión, más importante a tomar en las últimas décadas.

Eficacia de la Participación Democrática

De acuerdo con Kelsen⁵, el desarrollo legal de disposiciones constitucionales debe guardar una estrecha concordancia con el carácter progresivo de los derechos enunciados en la Carta Política, razón por la cual, no basta con regular los mecanismos de participación democrática, debe garantizarse que estos mecanismos materialicen realmente el querer de la ciudadanía y así lo puedan expresar en un pronunciamiento popular.

Los mecanismos de participación democrática en Colombia no han sido verdaderamente eficaces en lo que se refiere a la garantía de la participación de todos en las decisiones que los afectan, así las cosas desde la vigencia de la Constitución de 1991 solo se ha convocado a un Referendo Nacional, del que solo alcanzó el umbral la primera de sus dieciocho preguntas. Las consultas populares han funcionado a nivel local, ninguna revocatoria del mandato se ha llevado a las urnas, las sesiones anuales que deben hacer los Concejos municipales y distritales en cabildo abierto no se realizan, a menos que medie solicitud popular y nunca se ha convocado a Plebiscito.

Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

Corte Constitucional, Sentencias C-1053 de 2012, T-814 de 1999, T-473 de 2003, T-127 de 2004.

KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrua, página 118.

Esta, por así llamarla "crisis" de los mecanismos de participación democrática, motivó a que en el año 2011 se propusiera una reforma para estos mecanismos y así se pudiera dotar de mayor eficacia la Ley 134 de 1994, que reguló el artículo 103 de la Constitución.

Sin embargo la nueva ley 1757 de 2015, aunque contiene aspectos que logran una mayor efectividad en los mecanismos de participación, aún no ha sido aplicada por su reciente expedición y porque siguen habiendo muchas dificultades para usar estos mecanismos. Es por esta razón que desde el Legislativo se debe buscar dotar de la mayor eficacia el mecanismo de participación que se utilice para refrendar e implementar los acuerdos de paz que se logren entre el Gobierno y las guerrillas, estableciendo reglas especiales para superar las dificultades que persisten en el proceso de convocatoria y votación de los mecanismos de participación democrática.

Umbral

Una de las dificultades estructurales en la aplicación de todos los mecanismos de refrendación es que cuentan con dos tipos de umbrales: un umbral de aceptación y un umbral de decisión. El primero de ellos hace referencia a una votación mínima requerida para que el mecanismo tenga validez jurídica, el segundo, es aquel que hace referencia al porcentaje mínimo de votos que se necesitan para que lo votado en el refrendo, consulta popular o plebiscito sea obligatorio⁶.

El umbral de aceptación del Plebiscito (ver Tabla 1), de acuerdo a la Ley 1757 de 2015, es el 50% del censo electoral vigente, para el refrendo es el 25% y para la consulta popular es 33,3%. Estos umbrales implican que para que el mecanismo tenga validez debe votar un porcentaje mínimo de ciudadanos, de no hacerlo y aunque haya ganado el "SI", el mecanismo será ineficaz y tendrá nulas consecuencias jurídicas y políticas.

En la práctica estos umbrales tienen un incentivo negativo debido a que abstenerse de votar tiene un efecto real sobre el umbral de aceptación. De hecho las campañas de abstención en este tipo de mecanismos resultan más eficaces que las campañas por el "NO", un voto

por el "NO" es un voto que promueve alcanzar el umbral de aceptación y por ende podría facilitar que el "SÍ", de llegar a ganar, tuviera efectos jurídicos. Es por eso que en el uso de estos mecanismos, gran parte de los opositores a las iniciativas, más que promover el voto por el "NO" promueven la abstención y dificultan la obtención del umbral de aceptación.

Una vez pasado el umbral de aceptación, los tres mecanismos tiene umbrales de decisión iguales, en cada uno de ellos la decisión será válida y obligatoria cuando la mitad más uno de los sufragantes hayan votado afirmativo al texto puesto a consideración. Esto en la práctica implica que los umbrales de decisión para el refrendo, la consulta popular y el plebiscito sean del 12,5% del censo electoral, 16,5% y del 25% respectivamente.

Tabla 1. Umbrales de decisión y de aceptación de los mecanismos de participación ciudadana

	Tipo de mecanismo	Umbral de aceptación	Umbral de decisión
	Referendo	25% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (12,5%)
	Consulta Popular	33% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (16,5%)
	Plebiscito	50% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (25%)

La propuesta que ponemos a discusión gira en torno **a que el plebiscito por la paz no cuente con un umbral de aceptación**, es decir, que la abstención no dificulte la eficacia del mecanismo.

VI. CONCLUSIÓN

A través de esta iniciativa se habilita la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a Plebiscito a los colombianos para que refrenden los acuerdos de paz para la terminación del conflicto, que suscriban el Gobierno y los grupos armados organizados al margen de la ley.

Este Plebiscito tiene unas reglas especiales y diferentes a las consagradas en las leyes estatutarias que han regulado el artículo 103 Constitucional y buscan garantizar la mayor participación de la ciudadanía, para que a su vez la implementación de los acuerdos de paz cuente con la debida legitimidad.

Este es un aporte del Congreso de la República para preparar los instrumentos que serán necesarios de cara a la firma del Acuerdo Final el próximo 23 de marzo de 2016, por lo cual se solicitará a las honorables Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara dar primer debate conforme el texto propuesto que se adjunta.

Solicitud Senadora Claudia López: Se incluye el siguiente texto a solicitud de la honorable Senadora.

Sentencia C-180 de 1994. Mp. Hernando Guerrero Vergara. "Las reglas y requisitos exigidos para llevar a cabo las campañas para Plebiscito, no contrarían el ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, desarrollan la atribución que el Constituyente le otorgó al legislador para reglamentar este mecanismo. Empero, debe la Corte indicar que la exigencia del voto favorable de "la mayoría del censo electoral" es francamente desmesurada, si se tiene en cuenta que el apoyo ciudadano requerido para los otros mecanismos de participación, por lo general, es del cinco (5%)".

Como se señaló en el voto concurrente de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador, "la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales".

En el debate público que ha habido en Colombia sobre las medidas necesarias para la terminación del conflicto armado interno se repite que esas respuestas excepcionales comprenden una serie de medidas tendientes a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En efecto, estas son medidas de gran importancia para la terminación de un conflicto armado, pero ello no debe llevar a asumir son las únicas medidas excepcionales necesarias. La terminación de un conflicto armado demanda otras medidas de esa naturaleza, algunas de las cuales incluso implican la modificación de instituciones propias del derecho constitucional nacional. En ese sentido, así como se habla de justicia penal transicional, podría también hablarse de un derecho constitucional transicional.

En el contexto colombiano, dentro de las reformas a instituciones propias del derecho constitucional que son necesarias para la paz, cabe destacar dos. Por un lado, la reforma al procedimiento legislativo que ordinariamente se utiliza para la aprobación de leyes y de reformas constitucionales, de enorme importancia para garantizar la implementación oportuna de lo pactado, en un tiempo razonable que equilibre la deliberación democrática y el respeto a los acuerdos de paz. Se trata de una iniciativa de gran importancia, en la medida en que si se utilizaran los procedimientos ordinarios previstos en la Constitución para la aprobación de leyes y de reformas constitucionales, la implementación legal y constitucional de lo pactado tardaría mucho tiempo, lo cual plantea un serio riesgo para la desmovilización del grupo armado con el que se pactó un acuerdo de paz.

Una reforma de este estilo es la que se promueve con el proyecto de acto legislativo 01 de 2015 Senado, el cual crea un procedimiento legislativo especial y se confieren facultades al Presidente para expedir normas con fuerza de ley, ambos con la finalidad de aprobar de manera más ágil normas que den validez jurídica a lo acordado con un grupo armado al margen de la ley.

Por otro lado, la reforma a la lev estatutaria de mecanismos de participación ciudadana es también un ejemplo de este derecho constitucional transicional, tendiente a reconocer el derecho a la participación ciudadana (artículos 2° y 40 de la Constitución Política) frente a un tema de enorme trascendencia para la vida política del país como es la firma de un acuerdo. En este caso, utilizar los mecanismos de participación ordinarios tampoco es una opción, pues han sido diseñados de tal forma que impiden su utilización para la refrendación de los acuerdos de paz. Entre otros inconvenientes, estos mecanismos tienen un umbral de validez (es decir, un número mínimo de personas del censo electoral que deben votar para que se entienda válido el mecanismo de participación), excluyen la posibilidad de ser votados en bloque o de someter a votación popular asuntos que implicarían una reforma constitucional.

Por lo tanto, es preciso adoptar nuevas normas en materia de mecanismos de participación. En la medida en que el artículo 103 de la Constitución Política enlista de manera taxativa los mecanismos de participación, la ley estatutaria no puede crear uno nuevo, por lo que no se propone un mecanismo de participación diferente a los existentes, sino una variación especial y excepcional de uno de los existentes: el Plebiscito.

En resumen, el marco jurídico existente, pensado para situaciones de normalidad, no necesariamente contempla las alternativas que la realización de la paz requiere, por lo que se hace necesario, en un contexto de justicia transicional, adoptar reformas de derecho constitucional transicional. Este es el sentido que inspira el presente proyecto de ley estatutaria.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES TÍTULO

Frente al título del proyecto de ley en discusión, los ponentes proponemos modificar y precisar que el mecanismo a desarrollar no es uno distinto al Plebiscito constitucional establecido, sino que por tratarse de un plebiscito refrendario del Acuerdo Final se establecerán unas reglas especiales para su procedimiento e implementación.

Por lo anterior se establecerá como título del proyecto:

"por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".

ARTÍCULO 1°.

Frente a este artículo se modifica la redacción con la finalidad de definir el objeto del mecanis-

mo y el ámbito de la pregunta que se hará a los colombianos, de igual manera se impone que las reglas a las cuales se somete son las del presente proyecto de ley estatutaria.

ARTÍCULO 2°.

Frente a este artículo se elimina las disposiciones que planteaban el voto obligatorio y las sanciones a quienes incumplan esta obligación.

De la misma manera se dispone que no habrá jornada de votación extendida y por lo tanto se excluyen las disposiciones que se relacionaban con esa materia.

Se establece además una variación en el umbral de aprobación del Plebiscito, "Se entenderá que la ciudadanía aprueba el plebiscito por la paz en caso de que la votación por el "sí" obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el "no".

ARTÍCULO 3°.

Frente al artículo tercero del proyecto original, se propone una nueva redacción en cuanto a la reglamentación particular de la campaña a favor o en contra del plebiscito, se dispone que se acogerá la reglamentación vigente sobre mecanismos de participación ciudadana.

Por lo anterior, esta disposición pasa a ser el en el artículo 4 del Pliego de Modificaciones.

ARTÍCULO 4°.

Se denomina interpretación normativa, sin embargo en opinión de los ponentes se debe establecer el "Carácter y consecuencias de la decisión", por lo que se propone en el artículo que "La decisión aprobada a través del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final, tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo".

Por lo anterior, esta disposición pasa a ser el en el artículo 3° del Pliego de Modificaciones.

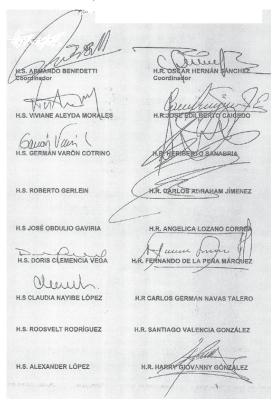
ARTÍCULO 5°.

Frente al artículo 5° del Proyecto original no se proponen cambios.

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 Estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara,** por medio de la cual se regula el *Plebiscito para Paz*, de acuerdo con el pliego de modificaciones que se adjunta.

Atentamente,



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 94 DE 2015 SENADO, 156 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual estará sometido en su trámite y aprobación a las reglas especiales contenidas en la presente ley.

Artículo 2°. Reglas especiales del Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Los procedimientos

de convocatoria y votación se regirán por las siguientes reglas:

- 1. El Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar este plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.
- 2. El Congreso deberá pronunciarse en un término máximo de un mes. Un pronunciamiento negativo requerirá mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Cámara. Si el Congreso se encuentra en receso deberá reunirse para pronunciarse sobre el plebiscito. Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la paz, ninguna de las dos Cámaras manifiesta su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.
- 3. Se entenderá que la ciudadanía aprueba el Plebiscito por la Paz en caso de que la votación por el "sí" obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el "no".

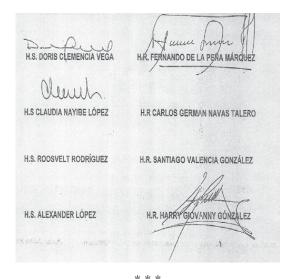
Artículo 3º. Carácter y consecuencias de la decisión. La decisión aprobada a través del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo.

Artículo 4º. *Remisión normativa*. En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en la ley 1757 de 2015 y demás normas concordantes.

Artículo 5º. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,





PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2015 CÁMARA

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.

Bogotá, D. C., 9 de noviembre de 2015.

Doctora

AÍDA MERLANO REBOLLEDO

Presidente Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.

Respetada señora Presidente:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, en donde se nos designa como Ponentes, nos permitimos presentar a consideración de los miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, el presente informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora, y que tiene como autor

al representante a la Cámara por el departamento de Casanare, Jorge Camilo Abril Tarache.

Sin otro particular.

Cordial saludo,

LEOPOLDO SUÁREZ MELO Representante a la Cámara Departamento de Guaviare JOSE CARLOS MIZGER PACHECO Representante a la Cámara Departamento de Sucre

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2015 CÁMARA

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara establece que "La nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora", como también fuente de inspiración y conocimiento de grandes escritores de Latinoamérica, como José Eustasio Rivera y Eduardo Caballero Calderón, y que tiene como autor al representante a la Cámara por el departamento de Casanare, Jorge Camilo Abril Tarache.

En la Asamblea del XI Simposio de los Llanos Colombo-Venezolanos, que se adelantó en Támara (Casanare) del 17 al 20 de julio de 2010, el historiador Delfín Rivera pide reivindicar al municipio de Trinidad como teatro de la ruta libertadora, al explicar que esta población fue el "Cuartel General" en donde Francisco de Paula Santander conformó el "ejército de vanguardia", para posteriormente enviar 1300 infantes y 600 jinetes al Libertador Simón Bolívar en el municipio de Tame (Arauca).

El "Ejército de los Llanos"

En la Ponencia para el XI Simposio, Rivera explica inicialmente que el municipio de Trinidad "... con grandes fundaciones ganaderas en la región, hizo su aporte invaluable a la gesta libertadora...", y anota que el coronel triniteño Ramón Nonato Pérez y Francisco Olmedilla conformaron en 1811 el "Ejército de los Llanos", que se consolidaría posteriormente como el "Ejército Libertador".

Una vez el "Ejército de los Llanos" libera a Casanare del yugo español, el General Simón Bolívar envía a Santander al territorio casanareño para conformar el ejército de vanguardia o "Ejército Libertador", que se encargaría de liberar el interior de la Nueva Granada. Entonces.

Santander arriba el 27 de noviembre de 1818 al Puerto de Guanapalo en jurisdicción de Trinidad, y "a partir del 10 de diciembre de 1818, Santander se establece en la Trinidad" el cuartel general del Ejército Libertador, "desde donde se instruye mediante oficios militares a sus lugartenientes".

Trinidad, cuna de "La Vorágine"

En el Hato Mata de Palma de la Vereda Santa Irene del municipio de Trinidad (en donde conforma una de las partes de un pleito herencial), el célebre abogado y escritor José Eustasio Rivera concibe una de las obras cumbres de la literatura latinoamericana: La Vorágine, con base en una historia de amor de la vida real de un capitán de la marina y una joven de la alta sociedad, quien al quedar en cinta huyen de Bogotá a los bravíos Llanos de Casanare, para evitar el escarnio público y el rechazo de la familia.

Los amantes llegan a Orocué a iniciar una nueva vida, pero el temperamento bohemio y enamorado del Capitán propicia que la joven se vaya finalmente para el Hato Mata de Pantano, en donde en alguna ocasión le cuenta su vida al escritor José Eustasio Rivera, quien impresionado por ese contraste de la vida citadina con lo inhóspito de los Llanos (contando además con la versión del Capitán), construye la épica aventura de Arturo y Alicia en los llanos orientales y en la selva colombobrasilera, y que sirvió de escenario para denunciar el abuso a los trabajadores en la explotación de caucho en la selva amazónica.

Por las anteriores consideraciones, se presenta a consideración del Congreso de la República esta iniciativa legislativa, con el fin de reinvidicar el aporte de esta población casanareña a la Independencia, en su condición de Cuartel General del Ejército Libertador; y como fuente de inspiración de grandes exponentes de la literatura latinoamericana.

Articulado del proyecto

El artículo 1º del proyecto de ley declara al municipio de Trinidad del departamento de Casanare "Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación", en su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora en el siglo XIX, en el sentido histórico por esa condición de Cuartel General, y en el sentido cultural por ser cuna de obras cumbres de la literatura como "La Vorágine" de José Eustasio Rivera.

El *artículo* 2º autoriza "al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para la construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Trinidad del departamento de Casanare", lo que permite que a

corto, mediano y largo plazo se pueda gestionar estos recursos ante el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal del Gobierno nacional.

a) Construcción de la Catedral San Ezequiel Moreno

En la Parroquia de la Santísima Trinidad del Pauto, en donde actualmente se construye la Catedral San Ezequiel Moreno, el párroco desde el púlpito lanza consignas a los feligreses como "Dios creó al hombre libre", "La libertad es el mayor bien del hombre", "Dios envía salvadores a sus pueblos", que construye la conciencia revolucionaria en los guerreros de Ramón Nonato Pérez, Juan Galea, fray Ignacio Mariño, etc., que "conllevó a conquistar el triunfo del ejército casanareño para la liberación del territorio de Casanare, lo que permitió posteriormente el ingreso del ejército libertador por Tame, Chire, Nunchía, Paya, Gámeza, Pantano de Vargas y Boyacá, logrando el triunfo de la guerra de independencia contra el yugo español".

En 1818, el General Santander pide al Coronel Fray Ignacio Mariño adelantar los oficios religiosos al ejército en formación en la iglesia de palma del poblado (Ejército Libertador); y el 12 de junio, cuando Santander sale con su ejército de vanguardia a encontrarse en Tame con el Libertador, conformado por cuatro batallones al frente de Antonio Obando, Antonio Arredondo, José María Cancino y Pedro Fortul y varios escuadrones comandados por Juan Galea, Ramón Nonato Pérez y Juan Nepomuceno Moreno (con una fuerza efectiva de 1.300 infantes y 600 jinetes), son bendecidos en la misa por el coronel Fray Ignacio Mariño, frente a la iglesia en el Parque de la Trinidad.

b) Terminación del Museo Ramón Nonato Pérez

El Coronel Ramón Nonato Pérez (designado por el Libertador Simón Bolívar como Comandante en Jefe de la Caballería Patriota) nació en 1778 a las orillas del río Pauto en la Misión de la Santísima Trinidad del Pauto. En su condición de hijo de india Guahiba, y enfrentado a un ejército invasor, bien armado, bien remontado, económicamente poderoso y entrenado militarmente; frente a unos casanareños con la destreza, la astucia y el conocimiento de las inclemencias climáticas y el terreno para desarrollar la guerra de guerrillas, que fue base fundamental para el "Ejército de los Llanos" y el "Ejército Libertador".

c) Construcción del Palacio de la Cultura

La construcción del Palacio de la Cultura se sustenta inicialmente en que el exótico paisaje llanero, "se convirtió en la fuente de inspiración de poetas y escritores, que llevaron a plasmar la belleza y las historias propias y ajenas del pueblo en los pergaminos de la literatura. Con la visita a Trinidad de escritores tan importantes como José Eustasio Rivera, Eduardo Caballero Calderón, Manuel González Martínez, Manuel Avella Chaparro, se crean magistrales obras de la literatura latinoamericana como "La Vorágine", "Manuel Pacho", "Llanura Soledad y Viento", "El Corrido Turpialeño" y "Un Caballo en la Noche", que recrean las creencias y vivencias de vegueros, vaqueros y pueblanos de la Trinidad.

Es así como esta obra se convertirá en un centro por excelencia para que niños, jóvenes y adultos se motiven no solo por la lectura sino también para impulsar el talento creador literario, que permita consolidar una "escuela de escritores" que le den continuidad a la creación de obras tan insignes, incluyendo nuevos escenarios, ideas y circunstancias de la posmodernidad, sin dejar de lado su folklore, creencias y costumbres literarias.

El artículo 3º autoriza "al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Trinidad en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Trinidad de conformidad con las normas vigentes", que permite consolidar una política intersectorial con el ente nacional, departamental y municipal, para avanzar en la consolidación del municipio de Trinidad como patrimonio histórico y cultural, que lo convierta en un centro turístico del país.

El *artículo* 4° establece que "el Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Trinidad quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto a que se refiere la presente ley".

Esta ponencia incluye un nuevo artículo (artículo 5°), en concertación con el Representante Jorge Camilo Abril Tarache, que fija que "Radio y Televisión de Colombia (RTVC) producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre esta condición de "Patrimonio Histórico y Cultural" de Trinidad (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio".

Finalmente, está el *artículo* 6° de la vigencia de la presente ley.

Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se solicita a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de ley número 112 de 2015** Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.

LEOPOLDO SUÁREZ MELO Representante a la Cámara Departamento de Guaviare JOSE CARLOS MIZGER PACHECO Representante a la Cámara Departamento de Sucre

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2015 CÁMARA

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Declárese al municipio de Trinidad del departamento de Casanare "Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación", en su condición de cuartel general de la Campaña Libertadora en el Siglo XIX.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para la construcción y terminación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Trinidad del departamento de Casanare:

 a) Construcción de la Catedral San Ezequiel Moreno;

- b) Terminación del Museo Ramón Nonato Pérez;
 - c) Construcción del Palacio de la Cultura.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Trinidad en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Trinidad de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Trinidad quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. Radio y Televisión de Colombia (RTVC) producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el canal institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y la Radio Difusora Nacional, sobre esta condición de "Patrimonio Histórico y Cultural" de Trinidad (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

LEOPOLDO SUÁREZ MELO Representante a la Cámara Departamento de Guaviare JOSE CARLOS MIZGER PACHECO Representante a la Cámara Departamento de Sucre

<u>TEXTOS DEFINITIVOS DE PLENARIA</u>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2015 CÁMARA

por la cual se exceptúa la destinación específica de que trata el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994 de un área de terreno denominada "La Casona", donde funcionó el antiguo Colegio San José de Alcántara de Guanentá.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1°. Excepción a la destinación específica del servicio educativo. Exceptúese de

la destinación específica de que trata el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994, el predio que fue cedido por la Nación - Ministerio de Educación Nacional al departamento de Santander para el funcionamiento del antiguo Colegio San José de Alcántara de Guanentá, y cuya identificación se encuentra señalada en el artículo siguiente de esta ley.

Artículo 2°. *Identificación del predio.* El predio referido en el artículo 2° se encuentra localizado en el casco urbano del municipio de San Gil, se identifica con Matrícula Inmobiliaria número 319-11409 y sus linderos son los siguientes:

Norte: En 72 m con la Carrera 10.

Sur: 24.70 m con la Carrera 11 y en 40.20 m con la Casa de la Cultura.

Oriente: En 41,90 m con propiedades de Lilia Jaimes, María Inés Alarcón, Mercedes Silva, Leonor Martínez y José Oliverio Mantilla.

Occidente: En 31.60 m con la Calle 12 y en 21 m con la Defensa Civil y Casa de la Cultura.

Artículo 3°. Destinación específica. El predio descrito en el artículo anterior deberá ser destinado exclusivamente por el departamento de Santander al proyecto "La Casona - Complejo Turístico y Cultural del Oriente Colombiano en el municipio de San Gil" con un programa de usos múltiples culturales y turísticos compatibles

De no cumplirse con esta finalidad, la propiedad del predio deberá retornar al patrimonio de la Nación.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y exceptúa lo dispuesto en el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994.



SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., noviembre 12 de 2015

En Sesión Plenaria del día 11 de noviembre de 2015, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 105 de 2015 Cámara, por la cual se exceptúa la destinación específica de que trata

el parágrafo del artículo 212 de la Ley 115 de 1994 de un área de terreno denominada "La Casona", donde funcionó el antiguo Colegio San José de Alcántara de Guanentá". Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992. Lo anterior, según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 104 de noviembre 11 de 2015, previo su anuncio en Sesión del día 10 de noviembre de 2015 correspondiente al Acta número 103.



CONTENIDO

Gaceta número 929 - Viernes, 13 de noviembre de 2015 CÁMARA DE REPRESENTANTES PONENCIAS Págs

Informe de ponencia para el primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas del Honorable Congreso de la República y texto propuesto al Proyecto de ley estatutaria número 94 de 2015 de Senado, 156 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula el Plebiscito para la Paz.....

Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 112 de 2015 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Trinidad del departamento Casanare, exaltando su condición de Cuartel General de la Campaña Libertadora

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2015