



# 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 - N° 930

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

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

**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 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:** Congressional.

**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 Gerlén Echeverría*, *José Obdulio Gaviria Vélez*, *Doris Vega Quiroz*, *Claudia López Hernández*, *Roosevelt 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 Giovanni 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 ple-

biscito 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 com-

plejidad 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 *plebiscitum* y en términos generales se define como *una resolución tomada por un pueblo a partir de la pluralidad de votos*<sup>1</sup>, 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 ministros (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 decreto*<sup>2</sup>.

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 actuación o política*<sup>3</sup>.

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 DEMOCRÁTICO

En diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha manifestado que *“el derecho a la participación está consagrado en la Constitución Política como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Así mismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2° 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 político*<sup>4</sup>”.

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 deci-

<sup>1</sup> Diccionario Real Academia de la Lengua Española.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-1053 de 2012, T-814 de 1999, T-473 de 2003, T-127 de 2004.

siones 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 1º, 2º, 3º, 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 Kelsen<sup>5</sup>, 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.

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 referendo, consulta popular o plebiscito sea obligatorio<sup>6</sup>.

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 referendo 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 “SÍ”, 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 referendo, la consulta popular y el plebis-

<sup>5</sup> KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa, página 118.

<sup>6</sup> 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%)”.

cito 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.

*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 ley 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 referendario 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 mecanismo 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,

 H.S. ARMANDO BENEDETTI Coordinador	 H.R. OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ Coordinador
 H.S. VIVIANE ALEYDA MORALES	 H.R. JOSÉ EDILBERTO CAICEDO
 H.S. GERMAN VARÓN COTRINO	 H.R. HERIBERTO SANABRIA
 H.S. ROBERTO GERLEIN	 H.R. CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
 H.S. JOSÉ OBDULIO GAVIRIA	 H.R. ANGELICA LOZANO CORREA
 H.S. DORIS CLEMENCIA VEGA	 H.R. FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
 H.S. CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ	 H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALEROS
 H.S. ROOSEVELT RODRÍGUEZ	 H.R. SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
 H.S. ALEXANDER LÓPEZ	 H.R. HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ

**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 1°.** *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 3°. 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 4°. Remisión normativa.** En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en la ley 1757 de 2015 y demás normas concordantes.

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

Atentamente,

 H.S. ARMANDO BENEDETTI Coordinador	 H.R. OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ Coordinador
 H.S. VIVIANE ALEYDA MORALES	 H.R. JOSÉ EDILBERTO CAICEDO
 H.S. GERMÁN VARÓN COTRINO	 H.R. HERIBERTO SANABRIA
 H.S. ROBERTO GERLEIN	 H.R. CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
 H.S. JOSÉ OBDULIO GAVIRIA	 H.R. ANGELICA LOZANO CORREA
 H.S. DORIS CLEMENCIA VEGA	 H.R. FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
 H.S. CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ	 H.R. CARLOS GERMAN NAVAS TALERÓ
 H.S. ROOSEVELT RODRÍGUEZ	 H.R. SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
 H.S. ALEXANDER LÓPEZ	 H.R. HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 22 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

CARLOS FERNANDO GALÁN PACHÓN

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado y cumpliendo con el reglamento del honorable Congreso de la República en lo pertinente con el trámite que deben cumplir los proyectos de ley, atentamente presento a consideración la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 22 de 2015 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones.*

Por lo cual procedo en los términos de conformidad dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, a rendir ponencia de la siguiente manera.

### 1. OBJETIVO

La iniciativa sometida a estudio cuenta con 2° artículos, de autoría del honorable Senador Efraín Cepeda; se pretende modificar el artículo 3° de la Ley 12 de 1984 que hace mención al Escudo de Armas de la República de Colombia considerando necesario rendir un sentido homenaje a los Archipiélagos de San Andrés y Providencia.

De manera que sea incluida en la franja inferior del Escudo de Armas la imagen de esta parte del territorio nacional. Exaltando su valor y aporte histórico para la Patria.

### 2. MARCO LEGAL

En armonía con la Constitución Política, frente al proyecto sometido a estudio es necesario determinar unos precedentes Jurisprudenciales en torno a la declaración de Patrimonio Cultural, a su vez el derecho a la cultura en el ordenamiento jurídico colombiano.

De igual forma la Corte Constitucional contempla que:

*“Los símbolos patrios –la bandera, el escudo y el himno– son representación material de toda una serie de valores comunes a una nación constituida como Estado. Por ello, estos símbolos se han considerado siempre como un objeto de respeto y la veneración de los pueblos que simbolizan. Y por ello, también, la mayoría de las legislaciones del mundo los protegen, y sancionan su irrespeto como falta grave, a veces como delito”.*

Como en las demás normas que regulan la materia, caso concreto el Decreto número 1967 de 1991, *“por la cual se reglamenta el uso de los símbolos patrios: la bandera, el escudo y el Himno Nacional”.*

## ARTÍCULO 12 DECRETO NÚMERO 1967 DE 1991

*“El escudo de armas de la República de Colombia solo se usará en la bandera nacional del Presidente de la República, en las banderas de guerra, en los membretes de papel, sobres, etc., mediante los cuales se ventilen asuntos estrictamente oficiales”.*

### 3. ANTECEDENTES DE TRÁMITE

- El día 27 de noviembre de 2012 fue presentado a la Secretaría General de Senado de la República por parte del honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia, el Proyecto de ley número 170 de 2012.

- El 7 de mayo de 2013 se aprobó en primer debate el proyecto de ley en mención, por la Comisión Segunda de esta Corporación.

- Se presentó ponencia para tercer debate el día 04/22/14 el cual fue archivado el día 06/20/2014.

- Se retoma nuevamente la iniciativa del proyecto por parte del honorable Senador Efraín Cepeda el día 28 de julio de 2015.

Se presenta ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de Senado.

### ADICIONALMENTE POR CONCEPTO DEL MINISTERIO DE CULTURA CONSIDERAN

En relación con el Proyecto de ley número 22 de 2015, *“por medio de la cual se modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones”*, de manera respetuosa me permito rendir concepto en los siguientes términos:

El proyecto de ley se funda en el argumento según el cual *“En la actualidad, el Escudo de Armas, en la franja que se pretende modificar con el presente proyecto de ley, ilustra el Istmo de Panamá, espacio de territorio que dejó de ser nuestro desde 1903”*. Por tanto, propone excluir del símbolo el Istmo de Panamá y en su lugar incluir *“la imagen del Archipiélago de San Andrés y Providencia”*. Como justificación de tal propuesta se busca *“reconocer la importancia del Archipiélago de San Andrés y Providencia, y en ese sentido, su inclusión dentro del Escudo colombiano, enaltece a los sanandresanos e isleños, su inclusión dentro del Escudo colombiano, enaltece a los sanandresanos e isleños, que por años han reclamado mayor atención por parte del Gobierno nacional”*.

A través de este proyecto de ley se trazan así dos situaciones y en torno a ellas elabora sus respectivos argumentos:

1. Eliminar una parte del escudo.
2. Reemplazarla con unos elementos específicos.

Con relación a la primera de las dos situaciones (eliminar una parte del escudo), es oportuno precisar varios aspectos. El escudo de una Nación se crea y diseña a partir de elementos de la realidad, tanto como de los valores que una sociedad desea resaltar, para terminar siendo fundamentalmente un objeto simbólico con vida propia.

A través del complejo devenir de una Nación, la misma imagen (el escudo) puede mantener los mismos significados que dieron lugar a su creación,

cambiarlos, introducir o excluir otros. El objeto simbólico tiene la capacidad de resinificarse continuamente y en ese proceso adquiere un elemento adicional de suma importancia: expresa una tradición lo que resulta valioso para una sociedad que ha hecho de él un referente colectivo y que lo convierte en su patrimonio cultural, que le dice algo significativo para su existencia, en este caso como Nación.

De lo anterior se colige la idea de que el Escudo no es un retrato de la realidad. No se debe pretender que cada imagen que allí aparezca tenga una correspondencia con un objeto de la realidad. Lo que debe buscarse es la estructura de significado a la que alude. En el caso istmo de Panamá, el artículo tercero de la Ley 12 de 1984 explícitamente señala que lo allí se representa no es un territorio que ya no nos pertenece, sino la *“privilegiada situación del país”* que tiene acceso a dos mares. Pero inclusive, así la misma ley que ahora se propone modificar no fuera tan explícita respecto al concepto que se busca afirmar, habría que indagar acerca de los significados que la sociedad le ha dado a tal imagen y si se llegara a encontrar que los ciudadanos no se fijan tanto en los mares, como en la franja continental perdida, no sería raro también descubrir que tomaran tal imagen como una lección histórica de lo que las confrontaciones civiles y otros factores pueden acarrear. Significado que, como tantos otros, validaría plenamente el hecho de mantener esa imagen.

Por lo tanto, el que en un Escudo se representen cosas que no existen (aunque en el escudo, lo que ahora se enfatiza son los mares, los que evidentemente existen para la República de Colombia) no implican que ellas deban eliminarse. Si se hace un repaso a los Escudos de los diferentes países, son muchos los elementos que allí aparecen que no tienen un referente material, ya sea porque son sacados de la ficción (águilas bifrontes), ya sea porque evocan realidades territoriales e históricas que ya no existen como tales. Los escudos no son retratos de la realidad material inmediata, como tampoco son cartas geográficas, son ante todo objetos simbólicos con una historia que constituye una tradición significativa para los pueblos.

Otros aspectos a tener en cuenta son los ya señalados valor histórico y la tradición que constituyen estos objetos simbólicos. En su origen, el escudo de Colombia quiso representar las grandes dificultades que debieron vencerse para que surgiera como República independiente, así como también expresar un fuerte deseo de libertad y prosperidad. Valores que con diferente contenido al que se le dio en el siglo XIX, en todo caso, permanecen aún vigentes. Así la libertad se represente con un gorro cuyo origen se remonta a la antigua Asia y que desde hace mucho tiempo ya nadie usa, y que en la actualidad la abundancia se represente preferentemente a través de iconos distintos a la cornucopia, estos valores son significativos para una población que los puede integrar en un devenir histórico del cual se considera que forma parte.

Abolir un elemento del escudo porque ya no existe su correspondencia material, llevaría a que este se cambiara permanentemente, desconociendo de paso

lo más importante, y es que se trata ante todo de un objeto simbólico que se alimenta de la historia y de los valores que constituyen la tradición de una Nación.

Cabe señalar que el asunto planteado (reemplazar la parte eliminada del escudo con unos elementos específicos), alude a la alternativa que se ofrece al hecho de excluir el Istmo de Panamá e incluir al departamento Archipiélago: “reconocer la importancia del Archipiélago de San Andrés y Providencia, y en ese sentido, su inclusión dentro del Escudo colombiano, enaltece a los sanandresanos e isleños, que por años han reclamado mayor atención por parte del gobierno nacional”. Dado que la exposición de motivos del proyecto ha tomado el Escudo como algo que debe tener una correspondencia material, cambia un territorio por otro, sin tener en cuenta el símbolo y la historia que hay detrás de la imagen. Apego al territorio nacional y reconocimiento de las posibilidades que este tiene de ser fuerte de bienestar general, son entre otros los valores que el legislador (Ley 12 de 1984) tuvo en cuenta para mantener la franja inferior del escudo con la imagen de los dos océanos y el Istmo. De ahí que explícitamente señale que se busca con ello exaltar “la privilegiada situación geográfica del país”.

Por su parte, la reforma que se propone enfatizar en el territorio más que en el símbolo: quiere hacer un reconocimiento al mencionado departamento para enaltecer “a los sanandresanos e isleños, que por años han reclamado mayor atención por parte del gobierno nacional”. Sin embargo, inmediatamente saltan múltiples problemas: otras regiones del país que también reclaman atención del Gobierno nacional –con igual opción que el mencionado departamento– podrían reclamar que su territorio aparezca en el escudo y que a través de ese acto se les haga un reconocimiento público.

De otro lado, si se quisiera sostener que, por el hecho de estar ubicado en uno de los océanos se puede considerar que el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ya representa los dos mares, con justicia los colombianos cuyo espacio vital es el Océano Pacífico reclamarían que sus costas, islas e islotes se incluyan también en el escudo.

Por último la imagen que se quiere excluir, no alude, ni representa una región o departamento específico, sino que por su amplitud y simbología tiene un contenido nacional que no posee la nueva imagen que se propone, con todo lo importante y merecedor del reconocimiento que pueda ser el departamento de San Andrés y Providencia.

En conclusión, las razones que se ofrecen para excluir la franja inferior del Escudo no resultan pertinentes, así como los argumentos a favor de la opción propuesta tampoco son consistentes. Por el contenido simbólico, por la historia que expresa, por la tradición que recoge, el escudo debe permanecer tal y como existe.

Si el propósito que alimenta el proyecto es el de reconocer la importancia del Archipiélago de San Andrés y Providencia y su inclusión dentro del Es-

cudo colombiano, lo cual es absolutamente legítimo, se pueden explorar otras alternativas de orden económico y social de mayor impacto para la población raizal, que la de cambiar un símbolo y social de mayor impacto para la población raizal, que la de cambiar un símbolo secular de carácter nacional.

Este proyecto de ley enfatiza que los cambios propuestos responden a una afirmación de la soberanía nacional y como homenaje a los pobladores de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Argumentos que se ofrecen al calor de las decisiones de la Corte Internacional de La Haya que afectan las posesiones marítimas de Colombia en el Atlántico. El Escudo Nacional, se quiere utilizar de una manera inadecuada como escenario en el que los diferentes segmentos del territorio nacional que están inmersos en conflictos internacionales pueden turnarse para ocupar su lugar.

Por los argumentos aquí expresados, consideramos que esta clase de proyectos no son convenientes y por el contrario, van en detrimento de los valores simbólicos que una Nación construye internamente y que representan la identidad del país.

#### MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política establece en su artículo 70 el deber que tiene el Estado de promover y fomentar la cultura entre los colombianos a través de la educación para crear identidad nacional. El artículo 72 ibídem por su parte se refiere al patrimonio cultural de la Nación cuya protección corresponde al Estado; el cual también contempla que:

*“El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles y que, la ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.*

Además, se, considera la posición que sentó la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-742 de 2006, donde indicó en los siguientes términos que el legislador tiene libertad de configuración política para proteger desde su competencia el patrimonio cultural de la Nación:

*“Ahora bien, a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera como deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De igual manera, si bien los artículos 8° y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que daba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación”.*

(...).

**PROPOSICIÓN**

Por las consideraciones anteriormente mencionadas, solicito a los honorables Senadores Miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República se dé primer debate al Proyecto de ley número 22 del 2015 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones.*

Presentada por,

*Nidia Marcela Osorio Salgado*  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
 Senadora de la República  
 Ponente

**TEXTO ARTICULADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 3° de la Ley 12 de 1984 quedará así: El Escudo de Armas de la República tendrá la siguiente composición: el perímetro será de forma suiza, de seis tantos de ancho por ocho de alto, y terciado en faja. La faja superior, o jefe en campo azul lleva en el centro una granada de oro abierta y graneada de rojo, con tallo y hojas del mismo metal. A cada lado de la granada va una cornucopia de oro, inclinada y vertiendo hacia el centro, monedas, la del lado derecho, y frutos propios de la zona tórrida, la del izquierdo. La faja del medio, en el campo de platino, lleva en el centro un gorro frígido enastado en una lanza.

En la faja interior, la imagen del Archipiélago de San Andrés y Providencia. El Escudo reposa sobre cuatro banderas divergentes de la base, de las cuales las dos inferiores formarán un ángulo de noventa grados, y las dos superiores irán separadas de las primeras en ángulos de quince grados; estas van recogidas hacia el vértice del Escudo. El Jefe del Escudo está sostenido por una corona de laurel pendiente del pico de un cóndor con las alas desplegadas que mira hacia la derecha. En una cinta de oro asida al Escudo y entrelazada a la corona, va escrito en letras negras mayúsculas, el lema Libertad y Orden.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



<b>ARTÍCULO 3°. LEY 12 DE 1984</b>	<b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 22 DE 2015 MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 3° DE LA LEY 12 DE 1984</b>
<p>El Escudo de Armas de la República tendrá la siguiente composición: el perímetro será de forma suiza, de seis tantos de ancho por ocho de alto, y terciado en faja. La faja superior, o jefe en campo azul lleva en el centro una granada de oro abierta y graneada de rojo, con tallo y hojas del mismo metal. A cada lado de la granada va una cornucopia de oro, inclinada y vertiendo hacia el centro, monedas, la del lado derecho, y frutos propios de la zona tórrida, la del izquierdo. La faja del medio, en el campo de platino, lleva en el centro un gorro frígido enastado en una lanza.</p> <p>En la faja interior, la imagen del Archipiélago de San Andrés y Providencia. El Escudo reposa sobre cuatro banderas divergentes de la base, de las cuales las dos inferiores formarán un ángulo de noventa grados, y las dos superiores irán separadas de las primeras en ángulos de quince grados; estas van recogidas hacia el vértice del Escudo. El Jefe del Escudo está sostenido por una corona de laurel pendiente del pico de un cóndor con las alas desplegadas que mira hacia la derecha. En una cinta de oro asida al Escudo y entrelazada a la corona, va escrito en letras negras mayúsculas, el lema Libertad y Orden.</p>	<p>El Escudo de Armas de la República tendrá la siguiente composición: el perímetro será de forma suiza, de seis tantos de ancho por ocho de alto, y terciado en faja. La faja superior, o jefe en campo azul lleva en el centro una granada de oro abierta y graneada de rojo, con tallo y hojas del mismo metal. A cada lado de la granada va una cornucopia de oro, inclinada y vertiendo hacia el centro, monedas, la del lado derecho, y frutos propios de la zona tórrida, la del izquierdo. La faja del medio, en el campo de platino, lleva en el centro un gorro frígido enastado en una lanza.</p> <p>En la faja interior, la imagen del Archipiélago de San Andrés y Providencia. El Escudo reposa sobre cuatro banderas divergentes de la base, de las cuales las dos inferiores formarán un ángulo de noventa grados, y las dos superiores irán separadas de las primeras en ángulos de quince grados; estas van recogidas hacia el vértice del Escudo. El Jefe del Escudo está sostenido por una corona de laurel pendiente del pico de un cóndor con las alas desplegadas que mira hacia la derecha. En una cinta de oro asida al Escudo y entrelazada a la corona, va escrito en letras negras mayúsculas, el lema Libertad y Orden.</p>

Presentada por,

*Nidia Marcela Osorio Salgado*  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
 Senadora de la República  
 Ponente

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual se declara como Patrimonio Genético Nacional la Raza Autóctona del Caballo de Paso Fino Colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Honorable

rable Senado de la República me hiciera, de la manera más atenta me permito rendir informe de ponencia por primer debate al proyecto de la referencia.

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto tiene por objeto DECLARAR COMO Raza Oficial Colombiana y Patrimonio Genético de la Nación, a la raza del caballo del paso fino Colombiano, autóctona y trasfronteriza, con el fin de exaltar su existencia, salvaguardar su genética y protegerlo como raza desarrollada en Colombia por colombianos.

#### ANTECEDENTES

Colombia es el cuarto país del mundo en diversidad de mamíferos, de acuerdo con el Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia 2014. El Estado colombiano tiene el deber de preservar las especies que le son propias; este deber está manifiesto en el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CBD), celebrado en Río de Janeiro el 15 de junio de 1992, ratificado por Colombia mediante la Ley 165 del 9 de noviembre de 1994. Con esta normatividad internacional se pretende fomentar la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad.

Colombia se ha sumado a la estrategia de protección a su biodiversidad, incluyendo la protección de los animales domésticos. La Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), a través del programa y sistema de información DAD-IS (The Domestic Animal Diversity Information System, comunicación global y el sistema de información y mecanismo de facilitación para la conservación, uso sostenible y el desarrollo de los recursos zoogenéticos), incluye los animales domésticos de cada país, entre los que se encuentran los caballos.

La Federación Colombiana de Asociaciones Equinas, Fedequinas, recientemente adelantó una investigación integral de esta raza que constata la necesidad perentoria de exaltar la existencia, salvaguardar la genética y proteger el desarrollo del **caballo de paso fino colombiano: Raza autóctona y trasfronteriza**. Este estudio demuestra que el caballo de paso fino colombiano constituye una raza propia, dotada de características genéticas, morfológicas y funcionales, con un origen común, un patrón racial similar, una genética homogénea y haplotipos exclusivos que lo distinguen de las demás razas equinas en el mundo. Por esta razón, la raza Paso Fino Colombiano es parte del patrimonio genético nacional.

El Caballo de Paso Fino Colombiano, Se encuentra distribuido por todo el territorio nacional, es una raza pura con proporciones armónicas.

Hasta enero de 2015, en la Base de Datos de Fedequinas, entidad delegada oficialmente para abrir, registrar y llevar los libros genealógicos, se contaba con una población de 82.909 ejemplares registrados cuya genealogía cuenta con las de seis generaciones de ancestros de Paso Fino Colombiano, de los cuales 50.755 corresponden a hembras u 32.154 a machos, cifras que garantizan que en la clasificación de la

raza del Caballo de Paso Fino Colombiano ante la FAO sea considerada como población “no en peligro” y con tendencia evolutiva en aumento.

Si bien la raza colombiana es admirada en el exterior por su valor genético, por sus exquisitos movimientos, por su temperamento, por su potencia reproductiva y por su pedigrí conformado por ancestros famosos a nivel internacional la gran mayoría nacidos en el territorio nacional y otros nacidos en el exterior, pero con origen colombiano, aún no lleva el nombre de raza autóctona de **paso fino colombiano**. Este patrimonio genético lo estamos perdiendo en más de 12 países y se requiere el reconocimiento oficial para defenderlo en el ámbito internacional.

A través de la historia de las exposiciones equinas, uno de los usos específicos de la raza, que se ha realizado a nivel mundial y en los países donde se cría el paso fino colombiano, nuestra raza autóctona ha conquistado los premios más importantes en las competencias y en la reproducción. Los reproductores de la raza de paso fino colombiano han figurado en los primeros puestos de los escalafones que llevan las asociaciones extranjeras con sede en Estados Unidos, República Dominicana, Puerto Rico, Alemania, entre otros. Los caballos de paso fino colombiano han puesto marcas competitivas y reproductivas en las exposiciones internacionales y mundiales. Han sido reconocidos como los **mejores reproductores** y algunos han sido catalogados y premiados como padres internacionales. Han sido muestra en el extranjero de una raza indiscutiblemente autóctona y trasfronteriza.

En Estados Unidos, los Caballos de Paso Fino Colombiano fueron los fundadores de la raza Paso Fino Horse (PFHA) en los años 60 y actualmente cuenta con cerca de 50.000 ejemplares registrados y distribuidos en todos los estados.

En el continente Europeo, de igual manera, se observa la presencia de la sangre colombiana, tal es el caso de los caballos que conforman los rankings más importantes de la Asociación Europea de Paso Fino (PFAE), donde todos los caballos que conforman el Top Ten tienen origen Colombiano.

A pesar de los grandes triunfos de los caballos y yeguas que llevan la genética colombiana y del gran número de descendientes que se han reproducido en el exterior, ahora están pretendiendo que la raza autóctona del Caballo de Paso Fino Colombiano sea denominada Paso Fino de las Américas, cuando esta supuesta raza no existe porque la genética tiene origen colombiano, producto de cientos de años de selección natural y trabajo de los criadores de diferentes regiones del país. Por ello es la genética del paso fino colombiano la que el Estado Colombiano debe salvaguardar.

### 3. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta dar primer debate al Proyecto de ley número 99 de 2015 Senado, *por medio de la cual se declara como Patrimonio Genético Nacional la Raza Autóctona del Caballo*

de Paso Fino Colombiano y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2015 SENADO**

*por medio de la Cual se declara Patrimonio Genético Nacional la Raza Autóctona del Caballo de Paso Fino Colombiano y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** **Objeto.** La presente ley tiene como objeto declarar como Raza Oficial Colombiana y Patrimonio Genético de la Nación, a la Raza del Caballo de Paso Fino Colombiano, autóctona y trasfronteriza, con el fin de exaltar su existencia, salvaguardar su genética y protegerla como raza desarrollada en Colombia por Colombianos.

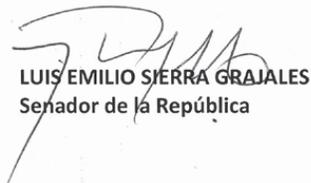
**Artículo 2°.** La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Corpoica, Ministerio de Cultura y Coldeportes, así como todos los entes equivalentes del resorte regional, departamental y municipal, contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, investigación, desarrollo y financiación de los valores genéticos y culturales que se originen alrededor del Caballo de Paso Fino Colombiano.

**Artículo 3°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá delegar a la entidad federada, con mayor conocimiento, experiencia trayectoria y representatividad a nivel nacional de la raza, para llevar el libro genealógico, expedir el certificado de Registro de cada ejemplar y para ejercer la representación de esta Raza del Caballo de Paso Fino Colombiano y su carácter de Patrimonio Genético y Cultural de la Nación.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá delegar a la entidad federada, con mayor conocimiento, experiencia, trayectoria y representatividad a nivel nacional de la raza, la facultad de certificar las características e indicar la propiedad de cada ejemplar de la raza del Caballo de Paso Fino Colombiano y expedir los Certificados de Registro individuales que serán indicativos del título de propiedad, y prueba para efectos patrimoniales y comerciales dentro del territorio nacional o en caso de exportación al exterior, y para ejercer el correspondiente control de la raza.

**Artículo 5°.** La Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**LUIS EMILIO SIERRA GRAJALES**  
Senador de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 930 - Viernes, 13 de noviembre de 2015  
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para el primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas del honorable Congreso de la República, pliego de modificaciones 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.....	1	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 22 de 2015 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 12 de 1984 y se dictan otras disposiciones.....	7	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 99 de 2015 Senado, por medio de la cual se declara como Patrimonio Genético Nacional la Raza Autóctona del Caballo de Paso Fino Colombiano y se dictan otras disposiciones.....	10	