



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 1010

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de diciembre 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

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2014 CÁMARA, 171 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

Bogotá, D. C., 2 de diciembre 2015

Honorable Senador

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES

Presidente del Senado de la República

Honorable Representante

ALFREDO R. DELUQUE ZULETA

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de conciliación **Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 Senado**, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

Honorables Presidentes:

De acuerdo con las designaciones efectuadas por las Presidencias del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de las Plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia.

Con el fin de dar cumplimiento a la designación, después de un análisis, hemos decidido acoger en su totalidad el texto aprobado en segundo debate por la Plenaria del Senado de la República, pues recoge con mayor precisión la intención del legislador de castigar más severamente las lesiones personales con agentes químicos, al tiempo que crea nuevas disposiciones encaminadas a reivindicar las víctimas de estos delitos. El texto acogido se transcribe a continuación.

TEXTO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2014 CÁMARA, 171 DE 2015 SENADO

por medio de la se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359, y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese el artículo 116A a la Ley 599 de 2000, de la siguiente manera:

Artículo. 116A. Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares. El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, usando para ello cualquier tipo de agente químico, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, incurrirá en pena de prisión de ciento cincuenta (150) meses a doscientos cuarenta (240) meses y multa de ciento veinte (120) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la conducta cause deformidad o daño permanente, pérdida parcial o total, funcional o anatómica, la pena será de doscientos cincuenta y un (251) meses a trescientos sesenta (360) meses de prisión y multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la deformidad afectare el rostro, la pena se aumentará hasta en una tercera parte.

Parágrafo. En todo caso cuando proceda la medida de seguridad en contra del imputado, su duración no podrá ser inferior a la duración de la pena contemplada en este artículo.

Parágrafo 2°. La tentativa en este delito se regirá por el artículo 27 de este código.

Artículo 2°. Elimínese el tercer inciso del artículo 113 de la Ley 599 de 2000.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 358 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 358. Tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos. El que ilícitamente importe, introduzca, exporte, fabrique, adquiera, tenga en su poder, suministre, trafique, transporte o elimine sustancia, desecho o residuo peligroso, radiactivo o nuclear; o ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano; considerados como tal por tratados internacionales ratificados por Colombia o disposiciones vigentes, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada en el inciso anterior se aumentará hasta la mitad, cuando como consecuencia de algunas de las conductas descritas se produzca liberación de energía nuclear, elementos radiactivos o gérmenes patógenos que pongan en peligro la vida o la salud de las personas o sus bienes...).

Artículo 4°. Modifíquese el segundo inciso del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

“Artículo 68A. Exclusión de los beneficios y subrogados penales. No se concederán la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; des-

plazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena...).

Artículo 5°. *Acceso al expediente por parte de la víctima y su médico tratante.* El Instituto Nacional de Medicina Legal suministrará de inmediato toda la información que requiera el médico tratante de las víctimas de ataques con agentes químicos, ácidos, álcalis, sustancias similares o corrosivas que generen destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, que resulte necesaria para establecer el procedimiento médico a seguir y así evitar que el daño sea aún más gravoso.

Artículo 6°. La duración de la pena para el delito tipificado en el artículo primero de la presente ley, sujeta a los agravantes previstos en el artículo 119 del Código Penal, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 37 del Código Penal.

Artículo 7°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, formulará en el lapso de seis meses a la expedición de la presente Ley una política pública de atención integral a las víctimas de ácido, garantizando el acceso a la atención médica y psicológica integral.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los CONCILIADORES:

ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIGO
Senador

CARLOS ESTEBAN GUEVARA V.
Representante

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 157 DE 2015 CÁMARA, 04 DE 2015 SENADO

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Bogotá D. C, 2 de diciembre de 2015

Doctor

Miguel Ángel Pinto

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes en primera vuelta al **Proyecto de Acto Legislativo número 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado**, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Este proyecto de acto legislativo tiene como propósito agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y ofrecer garantías para su cumplimiento. Para eso propone los siguientes procedimientos condicionados a la refrendación ciudadana:

1. Se crea un procedimiento legislativo especial, que busca agilizar el trámite de los proyectos mediante la reducción del número de debates así: para los proyectos de ley pasa de cuatro a tres debates y para los proyectos de acto legislativo pasa de ocho a tres debates. El primer debate de estos proyectos, se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz que estará integrada por los miembros de las comisiones primeras de Senado y Cámara y doce congresistas adicionales. El segundo debate se surtirá en las plenarios de cada una de las cámaras.

2. Se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización necesarias derivadas del Acuerdo Final.

3. Se establece que el Plan Plurianual de inversiones contenido en el Plan Nacional de Desarrollo contará con un componente para la paz que destinará recursos del Presupuesto General de la Nación durante los próximos 20 años a las zonas más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado, con el fin de cerrar las brechas sociales, económicas regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Gubernamental y Congresional.

Autores: Ministro del Interior, *Juan Fernando Cristo Bustos*. Senadores: *Roy Barreras Montealegre, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Jimmy Chamorro Cruz, Manuel Enriquez Rosero, Doris Clemencia Vega Quiroz, Luis Fernando Velasco Chaves, Bernardo Miguel Elías Vidal, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Efraín Cepeda Sarabia, Armando Benedetti Villaneda, Musa Besaile Fayad, Miguel Amin Escaf, Sandra Elena Villadiego, Hernán Andrade Serrano, Antonio José Correa, Andrés García Zuccardi*, Representantes: *Ángela María Robledo, Miguel Ángel Pinto, Telésforo Pedraza, Alfredo Deluque, Hernán Penagos, Berner Zambrano, Rafael Paláu, Sandra Ortiz, Jaime Buenahora Febres*.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015

Ponencia para primer debate: *Gaceta del Congreso* número 776 de 2015

Ponencia para segundo debate: *Gaceta del Congreso* número 821 de 2015.

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

i) COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN DE PONENCIA

Mediante comunicación del 17 de septiembre de 2015, notificada el mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fueron designados ponentes en primer debate del proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” los siguientes senadores:

Ponentes: *Roy Barreras Montealegre* (Coordinador), *Armando Benedetti Villaneda, Alfredo Rangel Suárez, Hernán Andrade Serrano, Carlos Fernando Mota Solarte, Juan Manuel Galán Pachón, Eduardo Enriquez Maya, Claudia López Hernández, Horacio Serpa Uribe, Doris Clemencia Vega Quiroz, Alexander López Maya*.

De igual manera, mediante comunicación del 11 de noviembre de 2015, notificada el mismo día, fueron designados ponentes para tercer debate del proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” los siguientes Representantes a la Cámara:

Ponentes: *Juan Carlos Losada Vargas* (Coordinador), *Carlos Edward Osorio Aguiar* (Coordinador), *Hernán Penagos Giraldo, Norbey Marulanda Muñoz, Óscar Fernando Bravo Realpe, Jorge Enrique Roza Rodríguez, Angélica Lozano Correa, Fernando de la Peña Márquez, Germán Navas Talero y Álvaro Hernán Prada*.

ii) DEBATE COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

El Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015, inició su trámite en la Comisión Primera del Honorable Senado de la República con la radicación del proyecto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 706 de 2015.

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 24 de septiembre de 2015, la Audiencia Pública sobre el proyecto de acto legislativo, en la cual participaron ciudadanos de diversos sectores e instituciones para expresar sus observaciones y sugerencias al PAL, como consta en el expediente del proyecto. Las intervenciones realizadas en la audiencia fueron consideradas por los ponentes de Senado durante el estudio del proyecto.

Para el primer debate en la Honorable Comisión Primera de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los Honorables Senadores Roy Barreras, Armando Benedetti Villaneda, Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Motoa, Alexander López Maya, Alfredo Rangel, y las Senadoras Claudia López Hernández y Doris Clemencia Vega. También, una ponencia negativa radicada por el Senador Alfredo Rangel Suárez con el objetivo de solicitar el archivo del Acto Legislativo. Ambas ponencias se encuentran en la *Gaceta del Congreso* número 776 de 2015.

El acto legislativo fue anunciado el día lunes 5 de septiembre de 2015 ante la Comisión Primera del Honorable Senado de la República. Acto seguido, se dio inicio al debate y votación del proyecto el día martes 6 de septiembre de 2015. La ponencia negativa fue discutida y negada por la Comisión con 10 votos negativos y 3 a favor. Por lo que se dio inicio al debate de la ponencia mayoritaria, durante el cual fueron aprobados la totalidad de los artículos incluyendo modificaciones propuestas por los Senadores Carlos Fernando Motoa y Roy Barreras.

Las proposiciones del Senador Carlos Fernando Motoa que fueron aprobadas para el artículo 1 establecen que tanto las votaciones al interior de la Comisión Legislativa para la Paz, como su integración se regirán de acuerdo con las normas de las sesiones conjuntas del Congreso. También, estipula en el literal d) de este mismo artículo que las votaciones de segundo debate de los proyectos de ley se realizarán por separado entre los miembros de Senado y los miembros de la Cámara de Representantes y las votaciones de cada cámara se harán por separado.

El segundo artículo fue aprobado con una modificación en la cual se reglamenta que el Gobierno nacional deberá entregar informes periódicos al Congreso cada 30 días sobre el cumplimiento y desarrollo de las facultades extraordinarias que otorga este artículo. Así mismo establece que la Comisión Legislativa para la paz tendrá que pronunciarse por derecho propio sobre estos informes.

Finalmente, fueron debatidos y aprobados dos artículos nuevos presentados por la Senadora Claudia López y el Senador Antonio Navarro. En el primer artículo nuevo la Senadora López propuso la creación de un plan plurianual de inversiones para la paz con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva. Y en el

segundo artículo el Senador Navarro Wolff, propuso que los guerrilleros que hayan sido sujetos de los procesos de justicia transicional, se hayan desarmado de manera verificable y se hayan incorporado a la vida civil puedan participar en política.

iii) DEBATE PLENARIA DE SENADO

Para el segundo debate en la Honorable Plenaria de Senado fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los Honorables Senadores Roy Barreras, Armando Benedetti Villaneda, Hernán Andrade Serrano, Juan Manuel Galán Pachón, Horacio Serpa Uribe, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Motoa, Alexander López Maya, Alfredo Rangel, y las Senadoras Claudia López Hernández y Doris Clemencia Vega, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 821 de 2015

De manera posterior, se dio inicio al debate de ponencia mayoritaria el día martes 27 de Octubre frente a la cual se presentaron diversas proposiciones de los Senadores Eduardo Enríquez Maya, Juan Manuel Corzo, Carlos Fernando Galán, Claudia López, Viviane Morales, Jimmy Chamorro, Juan Carlos Restrepo, Luis Fernando Duque, Guillermo A. Santos, Carlos E. Soto, Arleth Casado, Juan Manuel Galán, Ángel Custodio y Roosevelt Rodríguez, entre otros. En aras de cumplir con el estudio exhaustivo de todas las proposiciones y de conformidad con el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992 se conformó una comisión accidental integrada por los Senadores Jimmy Chamorro, Mauricio Aguilar, Roy Barreras, Carlos Fernando Galán, Antonio Navarro Wolff, Horacio Serpa, Hernán Andrade, Armando Benedetti, y las Senadoras Myriam Paredes y Viviane Morales.

A partir de la comisión surgieron una serie de recomendaciones frente a las proposiciones radicadas que fueron tomadas en cuenta por los Honorables Senadores a la hora de votar. Acto seguido, se continuó con la votación de los artículos del proyecto de los cuales fueron aprobados: el artículo 1º con la eliminación del literal c, el artículo 2º con las modificaciones de los Senadores Ángel Custodio y Carlos E. Soto, y el artículo 3º con la proposición sustitutiva de la Senadora Claudia López. Finalmente, el artículo 4º fue eliminado del proyecto y habiendo cumplido con el trámite legislativo en el Honorable Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo inició el trámite en la Honorable Cámara de Representantes.

iv) AUDIENCIA PÚBLICA

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 17 de noviembre de 2015, la Audiencia Pública sobre el proyecto de acto legislativo, por medio de la cual múltiples ciudadanos y representantes de distintos sectores e instituciones presentaron sus observaciones al proyecto, como consta en el expediente. La audiencia pública inició con la intervención de la Representante a la Cámara María Fernanda Cabal, quien inicialmente presentó la proposición para la realización de esta audiencia bajo el criterio de querer escuchar distintas voces.

Posteriormente intervino José Vicente Barreto, director del departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Central, quien agradeció la oportunidad de participar en la audiencia y aunque señaló que se han logrado bastantes precisiones durante los debates del proyecto, planteó una serie de observaciones.

En primer lugar advirtió que hacer referencia a *terminación del conflicto* puede conducir a confusiones porque no se trata de terminar el conflicto sino de buscar la terminación de soluciones violentas al conflicto. En segundo lugar, en relación con la posibilidad de prórroga del procedimiento legislativo especial planteado en el artículo primero del proyecto, recomienda que tal trámite incluya no solo la comunicación formal del Gobierno, sino también un informe al Congreso con las razones para hacerla. En tercer lugar habla sobre su preocupación frente a la participación de mujeres y minorías étnicas en la Comisión Legislativa para la Paz. Por último, frente al artículo tercero afirma que considera de gran importancia que en el plan de inversiones para la paz, se vinculen a las universidades públicas y privadas.

A continuación intervino Mateo Gómez Vásquez, delegado de la Comisión Colombiana de Juristas, quien presentó ciertas preocupaciones. Afirmó que su principal preocupación es que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para presentar proyectos a la Comisión Legislativa para la Paz y su capacidad de veto para negar las proposiciones presentadas por los congresistas, representa un recorte de funciones al Congreso. Pero afirmó que para evitar este recorte de funciones y a la vez garantizar que la implementación del Acuerdo Final sea ágil, eficaz y fidedigna (principios con los que dijo estar plenamente de acuerdo) se debe incluir en el articulado una alusión para que el Acuerdo de Paz haga parte del bloque de constitucionalidad. Terminó planteando que esta propuesta ayudaría no sólo a asegurar que tanto las propuestas legislativas como las proposiciones se ajusten al Acuerdo Final, sino que también facilitaría la revisión de constitucionalidad que debe hacer la Corte Constitucional para todos los proyectos.

De manera posterior, intervino Armando Novoa García, Magistrado del Consejo Nacional Electoral, quien inició afirmando que su intervención no representa la postura de los demás miembros del Consejo Nacional Electoral. Frente al proyecto planteó que, al igual que con el proyecto de referendo para la paz, el Congreso está crenado una normatividad de transición institucional que engloba tanto el concepto de refrendación de los acuerdos de paz como el concepto de implementación de los mismos. De igual manera, llamó la atención sobre la necesidad de buscar coherencia en el uso de estos instrumentos que a la vista de los ciudadanos pueden no ser armoniosos, y sugiere que deberían ser incluidos en un solo paquete para ser discutidos de manera integral. Por otra parte se refirió al apresuramiento del Gobierno nacional poniendo como ejemplo el Marco Jurídico para la Paz y la ley 1745 de 2014, ambas iniciativas aprobadas por el Congreso, declaradas constitucionales por la Corte, pero que sin embargo aún no han sido puestas en marcha. Por lo anterior, sugirió tener cuidado para que no suceda lo mismo con este proyecto de acto legislativo. Frente al texto propuesto hizo las siguientes observaciones:

1. Está de acuerdo con la facultad exclusiva que se le da al Gobierno para presentar proyectos, ya que el jefe de Gobierno es jefe de Estado y por lo tanto es responsable hacer cumplir el artículo 22 constitucional.

2. Dice que con base en las iniciativas que ha presentado el Gobierno ante el Congreso (la ley 1745 y el proyecto de Plebiscito por la Paz) es evidente que

la Asamblea Nacional Constituyente está descartada como mecanismo de refrendación e implementación. Por lo tanto plantea que el literal C debe revivirse para que pueda haber un número determinado de miembros de la guerrilla que con voz, pero sin voto, puedan discutir las iniciativas presentadas a la célula legislativa

3. Cree que es un error no permitir la participación de otros miembros del Congreso en esta comisión.

4. De ser aprobado este proyecto sería la primera vez en Colombia que se logra firmar un acuerdo de paz con la insurgencia sin ocasionar una ruptura institucional, como sucedió con el Acto Legislativo 01 de 1910, el Frente Nacional y la Constitución de 1991.

5. Termina afirmando que el Congreso no debería desestimar que se consagrara de una vez la posibilidad de que los miembros de la guerrilla, una vez se firme el Acuerdo Final y cumplan sus condiciones, puedan participar en política por medio de una circunscripción especial para la paz, como se dio en la Constitución del 91, o por vía de nombramiento directo como lo establece en el artículo 12 de la Constitución.

El exviceprocurador José Luján Zapata, continuó con las intervenciones ciudadanas. Planteó que así como lo dijo en su momento en la audiencia pública del proyecto de ley sobre Referendo por la Paz, en este caso debe advertir que, contrario al plebiscito, el referendo no es el mecanismo idóneo para refrendar un acuerdo de paz en Colombia. De igual manera, advirtió que no considera necesario este proyecto de acto legislativo ya que si se tienen en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional, el plebiscito es lo mismo que la consulta popular y por lo tanto sirve para modificar la Constitución.

Acto seguido, habló Orestes Guarín de la Universidad Externado de Colombia, quien después de hacer una profunda reflexión sobre varios principios que según él deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar las normas derivadas de los acuerdos de paz, afirmó que cree que como ciudadano colombiano estaría dispuesto a sacrificar hasta la verdad con tal de que el fin del conflicto garantice la no repetición del mismo. Terminó invitando a los representantes a leer el documento radicado donde se profundiza cada uno de los principios que mencionó.

Continuó Álvaro Hernán Moreno de la Universidad Santo Tomás, quien estableció que hay un gran escepticismo entre los jóvenes sobre los mecanismos contenidos en el Acto Legislativo y concluyó que lo que se presenta en Colombia es una gran crisis de legitimidad. Esta crisis existe, según él, porque los ciudadanos tienen la noción de que a pesar de la existencia de los procesos de legitimidad todo ya está prefabricado.

Para finalizar la audiencia, cerró la intervención de Rodrigo Pombo, Presidente de la Corporación Siglo XXI, quien presentó un análisis basado en dos pilares: la jurisprudencia constitucional colombiana y una visión comparada de la jurisprudencia de Europa continental. En primer lugar afirmó que aunque la dignidad, el pueblo y la democracia son los tres conceptos más tratados en la jurisprudencia colombiana, ninguno tiene una definición concreta. Sin embargo, dijo que cuando la Corte Constitucional valida sus nociones frente a democracia y pueblo, el concepto subyacente que utiliza es la participación. En ese sentido estableció que este proyecto vulnera esos tres principios al limitar la par-

ticipación tanto de la ciudadanía como del Congreso; de la ciudadanía porque la refrendación, como la está planteando el Gobierno, no va a ser lo suficientemente participativa y por lo tanto ilegítima, y del Congreso porque además de que en la Comisión Legislativa para la Paz solo va a participar un pequeño porcentaje del Congreso, es el Gobierno es quien tiene la facultad tanto de presentar los proyectos, como de avalar las proposiciones. En segundo lugar se remitió al derecho comparado citando, entre otros, los casos de la Alemania socialista de 1933, para decir que se plantearon proyectos como este por medio de los cuales se le entregaba al *Fuhrer* una capacidad de veto y después de disposición total. Terminó estableciendo que aunque se haya presentado como una garantía que haya revisión de constitucionalidad para los proyectos que se aprueben vía este procedimiento, en Colombia la justicia está politizada.

v) DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA

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

Para el artículo primero fueron presentadas siete proposiciones por los Representantes Norbey Marulanda, Carlos Germán Navas Talero, Telésforo Pedraza, la Representante Clara Rojas y el Senador Hernán Andrade de las cuales fueron aprobadas dos del Representante Germán Navas Talero con el objeto de establecer que los proyectos de ley tramitados deben ser sometidos a revisión de la Corte Constitucional para garantizar que tengan como objetivo exclusivo la implementación normativa del acuerdo Final. Las demás proposiciones fueron discutidas y dejadas como constancia. Así mismo, para el artículo segundo fueron presentadas seis proposiciones radicadas por los Representantes Carlos Germán Navas Talero, Telésforo Pedraza, las Representantes Clara Rojas, Angélica Lozano y el Senador Roosevelt Rodríguez quienes decidieron dejarlas como constancias, a excepción de la Representante Angélica Lozano quien la retiro. A lo largo de la discusión fue aprobada una modificación al texto propuesta por el Representante Navas Talero, estableciendo el cambio de la palabra aprobación por expedición en la última oración del cuarto inciso del artículo.

Finalmente, para el artículo tercero fue radicada una proposición por los Representantes Heriberto Sanabria y Oscar Fernando Bravo que fue negada. Adicionalmente, fueron propuestos tres artículos nuevos, dos por la Representante Clara Rojas y uno por el Senador Antonio Navarro Wolff quienes decidieron dejarlos como

constancia. Habiendo culminado la discusión, votación y aprobación del articulado del proyecto de acto legislativo se dio inicio a su trámite en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

III. IMPORTANCIA DEL APOYO DE ESTE CONGRESO AL PROCESO DE PAZ

Colombia ha visto cómo hace más de medio siglo se han profundizado diferencias que devienen en más de cincuenta años de guerra, por la cual miles de colombianos han perdido sus vidas y millones han sido victimizados de maneras inimaginables. En el contexto internacional, desafortunadamente, Colombia, se ha visto afectada por el desdén y el aislamiento debido a un conflicto interno que está, a todas luces, injustificado.

El Gobierno nacional, ha asumido una titánica tarea como lo es buscar el fin del conflicto, evitando así más muertes de colombianos, más familias sufriendo por la ausencia de sus seres queridos, más reclutamientos de menores, para poder alcanzar el sueño de vivir en Paz.

En ello, el papel del Congreso de la República, como sede de la voluntad democrática de la nación, ha sido determinante. No es la primera vez que el Congreso acompaña al Gobierno en el desarrollo legislativo en pro de la paz. La Ley de Víctimas, el Marco Jurídico para la Paz y la Ley Estatutaria de Referendo, han sido todas iniciativas conjuntas de este gobierno con el Congreso. Esta vez no puede ser diferente, los congresistas estamos llamados a desarrollar un mecanismo que permita la implementación, ágil, eficaz y fiel de aquello que los colombianos refrenden en las urnas. No es un tema menor, serán los colombianos quienes previamente y de forma democrática nos den el aval para utilizar estos procedimientos que hoy proponemos con este Acto Legislativo.

Hoy no solamente estamos llamados, como parlamentarios, a contribuir con la causa de la reconciliación nacional, sino que debemos ser los arquitectos de la construcción de una paz estable y duradera que garantice los derechos de la sociedad a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

V. CONTEXTO DE LA MESA DE CONVERSACIONES DE LA HABANA

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

Este proceso, diseñado bajo una metodología rigurosa con base en experiencias nacionales e internacionales, ha permitido lograr los avances que a la fecha hemos presenciado los colombianos. En la primera fase, denominada la etapa exploratoria, se evaluó la voluntad de las partes de poner fin a la violencia. Esto culminó con la suscripción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, que funge como hoja de ruta para las negociaciones que se están llevando actualmente en La Habana, Cuba. En esta se contempla una agenda acotada a cinco puntos sustanciales y uno procedimental:

1. Desarrollo agrario integral.

2. Participación política.
3. Fin del conflicto.
4. Solución al problema de drogas ilícitas.
5. Víctimas.
6. Implementación, verificación y refrendación.

La segunda fase de este proceso es en la que nos encontramos actualmente; es decir el desarrollo de la discusión de los puntos de la agenda que permitan sentar las condiciones que garanticen la no repetición en los territorios. Esta etapa terminará con la firma de un Acuerdo Final que ponga un fin definitivo al conflicto armado.

La tercera fase, es lo que el Gobierno nacional ha descrito como la etapa de construcción de paz entre todos los colombianos. Es decir, será el momento cuando de manera simultánea se implementen los acuerdos en los territorios que permitan las transformaciones estructurales que pongan para siempre un fin a la violencia.

A la fecha, ambas delegaciones han llegado a acuerdos en los puntos de “Desarrollo Agrario Integral”, “Participación Política”, “Solución al problema de las drogas ilícitas” y en el marco del punto 5 sobre víctimas, actualmente en discusión, se acordó un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición frente al cual existen ya acuerdos parciales en dos de los componentes; verdad, mediante la “Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición” y justicia mediante un acuerdo sobre las bases de lo que será la Jurisdicción Especial para la Paz.

Además se estableció una fecha límite para la firma del Acuerdo Final (23 de marzo de 2016) y una fecha para el inicio de la dejación de armas por parte de las FARC-EP (23 mayo de 2016).

V. NECESIDAD DE QUE EL PAÍS ESTÉ PREPARADO

El anuncio del pasado 23 de septiembre es una muestra trascendental de que el fin del conflicto con la guerrilla de las FARC-EP está cerca. Como se estableció anteriormente, no solo se anunció la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, sino que adicionalmente se anunciaron las fechas para de la firma del Acuerdo Final y aquella en que las FARC-EP deberá empezar el proceso de dejación de las armas.

Por este motivo, el país debe estar preparado. Se nos avecina una enorme tarea de traducir estos acuerdos en normas jurídicas expeditas que garanticen la integralidad, la eficiencia, la agilidad y la fidelidad de los mismos. El Gobierno ha empeñado su palabra y debe cumplir los compromisos suscritos en la Mesa de Conversaciones no solo con la contra parte sino también con la ciudadanía. Es por eso que se vislumbra necesario crear las herramientas para agilizar los procedimientos normativos, asegurar inversiones en los territorios más afectados por el conflicto y facilitar la transformación de las organizaciones guerrilleras en movimientos políticos.

- Procedimientos para agilizar las normas necesarias para la implementación de los acuerdos

La experiencia internacional ha demostrado que tras un acuerdo de paz, su éxito o fracaso depende de

su pronta y efectiva implementación. En este sentido, expertos han concluido que en los casos en que no se sigue la integralidad del texto o los compromisos de lo pactado hay un riesgo alto de que se reabran negociaciones cerradas y resurja la violencia¹.

Ejemplos de lo anterior han sido documentados en casos como el de Angola e India. En el primero, se surtieron dos procesos de paz; el primero fracasó debido a que los acuerdos no se implementaron de manera efectiva; en el primer año solo se logró implementar el 1,85% de lo acordado y para el quinto año solo se había avanzado en el 53.7%. El segundo proceso de paz, que por el contrario sí fue exitoso, se logró implementar el 68.42% de los acuerdos durante el primer año. El caso de India demuestra algo similar; aunque durante el primer año después de la firma del acuerdo con las fuerzas separatistas de Bodoland, se logró implementar el 23.52% de lo acordado, 10 años después la implementación seguía en el mismo porcentaje. Esto llevó a que no fuera posible ni desescalar la violencia ni mucho menos implementar las demás reformas necesarias para cumplir con los acuerdos.

Por el contrario, la efectiva implementación de los acuerdos y su relación con el éxito de un proceso de paz se evidencia en los casos de Bosnia, el Salvador e Irlanda del Norte. En Bosnia durante el primer año se realizaron todas las reformas legales logrando así la implementación del 72% de lo acordado, para el quinto año se implementó el 84,7% de la totalidad del acuerdo y para el décimo año el 93%. Una particularidad de este caso es que para el segundo año del proceso de implementación se realizaron todas las reformas constitucionales necesarias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo. En el caso de El Salvador, durante el primer año se implementó el 56% de la totalidad de los acuerdos y se realizaron la mitad de las reformas constitucionales requeridas. Durante el segundo año se realizaron las reformas constitucionales restantes, en el quinto año ya se había implementado un 88% de los acuerdos y para el décimo año el 95% de los acuerdos estaban ya implementados.

Irlanda del Norte, por su parte, se caracteriza por ser uno de los países que más rápido avanzó en el proceso de implementación. Durante el primer año se realizaron la totalidad de las reformas constitucionales que permitieron sentar las bases para el desarrollo legislativo posterior. Esto fue gracias al mecanismo de *fast track* que se diseñó dentro del Congreso.

- Garantía de inversión en los territorios más afectados

Además de las herramientas para agilizar el procedimiento de expedición de normas, se necesita también que existan las condiciones económicas sociales que permitan el desarrollo de las iniciativas de implementación. Se necesitan también políticas públicas que contengan planes a largo plazo de desarrollo social, enfocado principalmente en los sectores territoriales y los grupos socioeconómicos de personas que tradicionalmente han sido más afectadas por los fenómenos propios del conflicto. Solo de esta manera se puede asegurar que lo contenido en el Acuerdo Final, se cumpla

¹ ACOSTA Juana Inés. Intervención Presentada ante la Comisión Primera de Senado para la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 04/2015 Senado. 24 sep. 2015.

y no haya reincidencia de la violencia como forma de lucha política.

Por ello, como iniciativa parlamentaria presentada en la Comisión Primera del Senado de la República, se establece la creación de un componente de paz dentro del Plan plurianual de inversiones establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Bajo este concepto entonces, el Gobierno tendrá la potestad para la formulación y coordinación del Plan, el cual deberá ser presentado al Congreso de la República para su aprobación y reglamentación, tras lo cual el Gobierno en coordinación con entidades públicas, privadas, sociales y entidades territoriales determinará la forma más eficiente de ejecución de los recursos así asignados.

VI. ESTRUCTURA NORMATIVA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El acto legislativo que hoy presentamos para el estudio de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes contiene cuatro artículos, tres de contenido y uno de vigencia, los cuales pretenden establecer mecanismos para la estructuración de la plataforma normativa necesaria para la implementación del Acuerdo Final.

En el primer artículo se establece un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que establece, en el seno del órgano legislativo constitucionalmente establecido, un trámite expedito, con unas características particulares que pretende, no solamente acelerar el proceso ordinario para la expedición de normas, sino además establecer protocolos que garanticen los principios de representación y participación propios de la democracia colombiana. Este procedimiento busca además cumplir fielmente con la implementación de lo acordado por las partes en la Mesa de La Habana, que a su vez habrá de ser refrendado por los colombianos, como condición habilitante para la entrada en vigencia del procedimiento especial. La duración establecida para este procedimiento es de seis (6) meses prorrogables por otros seis (6).

El segundo artículo otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización de corto plazo derivadas del Acuerdo Final. Como es obvio, estas facultades se cimientan en la Constitución, razón por la cual pueden ser utilizadas para el desarrollo de los distintos temas contenidos en el Acuerdo Final. En todo caso su vigencia está condicionada a la refrendación de los acuerdos, está prohibida expresamente la utilización de las facultades para elaborar reformas constitucionales o leyes estatutarias y el plazo de ejecución es de 90 días prorrogables por otro término igual.

El tercer artículo plantea el establecimiento de un Plan plurianual de inversiones para la paz, para que en los próximos 20 años el Gobierno nacional deba incluir en el respectivo Plan de Desarrollo una destinación específica cuyos términos de ejecución y coordinación deberán ser aprobados por el Congreso de la República.

VII. GARANTÍAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ

Este Acto Legislativo está acompañado de garantías durante todo el desarrollo, en primer lugar es la ciudadanía quien decidirá si estos procedimientos se llevarán o no a cabo a través de la refrendación ciudadana, en segundo lugar la aprobación de las leyes sigue estando en el órgano competente: el Congreso, y por último la Corte Constitucional es quien revisa los procedimientos legislativos por excelencia, es quien seguirá garantizando el debido proceso y velando por el respeto de la Constitución.

La refrendación es el primer paso en el desarrollo de este acto legislativo, pues no hay mayor garante en cualquier proceso democrático, que el pronunciamiento de la sociedad en su conjunto. Es el constituyente primario quien avalará el inicio del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y el uso de las Facultades Extraordinarias por parte del Presidente de la República. Esta es probablemente la mayor garantía de legitimidad.

A partir de la refrendación, las normas para la implementación de los acuerdos tomarán dos caminos, las leyes ordinarias necesarias exclusivamente para la estabilización de corto plazo de los acuerdos irán por facultades presidenciales, aquellas derivadas de reformas de largo plazo irán al Procedimiento Legislativo para la Paz. Ambos caminos son legítimos y garantistas, pues el primero busca que sea el Presidente, quien ha presidido este proceso de paz y recibido el aval del pueblo a través de la refrendación, el encargado de expedir las normas de corto plazo. El segundo busca que sea el Congreso, el órgano competente desde su creación, el encargado de aprobar las leyes y reformas constitucionales. Aunque se crea una Comisión Legislativa para la Paz dentro del Congreso para hacerlo, esta contará con la participación de miembros de todas las comisiones constitucionales, representación proporcional de las bancadas, garantizará la representación de minorías étnicas y cumplirá la cuota de género.

Una vez terminado este proceso, todas y cada una de las normas deberán ir a control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Para las normas expedidas mediante facultades, la Corte deberá hacer una revisión posterior y para aquellas aprobadas mediante trámite legislativo deberá hacer una revisión previa. Aunque los tiempos para esta revisión se acortan, sigue siendo la Corte quien garantizará que las normas respeten los pilares fundamentales de la Constitución. Pero las garantías no terminan allí, el Presidente de la República deberá rendir informes periódicos al Congreso sobre el uso de sus facultades, y la Comisión Legislativa para la Paz podrá pronunciarse sobre los mismos.

VIII. TRANSITORIEDAD

Tanto las facultades como el procedimiento, o las demás consideraciones, están limitadas en el tiempo, no solo estamos frente a un procedimiento excepcional, sino que además con una delimitación temporal específica. Esto garantiza que los mecanismos jurídicos desarrollados por este Acto Legislativo no sean utilizados como regla general, y por lo tanto no representen una desfiguración del ordenamiento jurídico, ni una sustitución constitucional. Se utilizará un procedimiento legislativo abreviado y unas facultades presidenciales delimitadas, fundados en la importancia de garantizar

una implementación eficaz de los acuerdos de paz y en la transitoriedad.

Solicitud especial

Por solicitud del Coordinador Ponente Hernán Peñagos se incluye el siguiente texto:

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2015

Una de las precisiones que se deben hacer en torno a las discusiones realizadas en el marco de debate respecto al Acto Legislativo 04 de 2015, deben radicar en los pilares del Estado colombiano, y específicamente con relación al sistema de gobierno fincado desde los albores de la República, por tanto el direccionamiento argumentativo nos obliga a fundamentar la discusión frente al sistema de gobierno de carácter presidencialista que hoy nos rige y que ha sido acentuado en determinados periodos históricos.

El sistema de gobierno presidencialista se caracteriza por el otorgamiento de poderes en cabeza del ejecutivo, y por ello nuestra Constitución Política instituye al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, de donde devienen una serie de facultades entre las cuales se destacan las siguientes: “es elegido por sufragio universal, y su mandato deviene del pueblo; cuenta con una amplia facultad para designar a sus más inmediatos colaboradores²; dirige la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República³... **ejerce la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes⁴**; etc.

Véase entonces cómo la figura del Presidente de la República se presenta como fundamental, no solo con relación a las actividades propias de su cargo en cuanto a la dirección del país, sino en lo concerniente al manejo coyuntural de las situaciones que se presentan en el devenir social y político. Bajo un régimen presidencialista como el actual, es el Presidente quien detenta la conservación o restablecimiento del orden público, es quien debe controlar los desmanes que esté sufriendo el país a manos de, como ahora, actores armados al margen de la ley, y es este el objetivo fundamental bajo el cual debemos orientar, actualmente, las actividades legislativas. Como se ha dicho en diferentes y múltiples escenarios, es una oportunidad histórica que el país, en el plano interno e internacional, no puede dejar sucumbir, pues ahora lo vital es la reconstrucción del tejido social, la recuperación del orden justo, la estabilidad de la Nación en un marco social, la paz!

Y es que decir, que un régimen presidencialista es únicamente la concretización de poderes en cabeza del ejecutivo, sería una conceptualización superficial, toda vez que, en últimas, su finalidad es efectivizar las actuaciones del Estado para controlar y evitar contextos

en los cuales se pueda ver afectada la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo como fines esenciales del Estado colombiano. Un régimen presidencialista comprende el hecho de depositar la confianza en el jefe de gobierno desde una doble vía, primeramente por ser elegido democráticamente, y por otro lado, otorgándole las herramientas necesarias para que este de manera ágil, eficaz y efectiva pueda cumplir con “**el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo**”⁵, todo esto teniendo en cuenta la prevalencia del interés general como principio constitucional, como uno de los ejes definitorios de nuestra Constitución Política, teniendo como objetivo fundamental la consecución de la paz.

Lo cierto en este punto es que no se trata de enaltecer un presidencialismo exacerbado, ni desconocer el control político que debe tener el Presidente de la República dado que, dicho sea de paso, legal y constitucionalmente existen las herramientas para realizar este control. Lo que se plasma en este punto es la actualidad del régimen presidencialista en el ordenamiento jurídico constitucional del país, lo que no indica cosa diferente que un régimen de gobierno estatuido para la administración estatal donde se advierte dentro de la lógica jurídica colombiana, que se pueden radicar competencias en cabeza del Presidente para hacer cumplir los fines del Estado, en especial la obtención de la paz después de más de 50 años de conflicto armado interno.

No se trata de establecer si el régimen presidencialista es o no adecuado frente a las democracias, o si el parlamentarismo es la alternativa de gobernabilidad que necesita el país. No, pues de ser así nos veríamos obligados a revisar, entre otros tópicos, el real carácter de los partidos políticos colombianos, cuyas líneas diferenciadoras cada vez se difuminan más, el trasfuguismo se hace natural, se confunden ideologías con intereses particulares o de una pequeña colectividad, etc.

Nótese que la realidad jurídica de nuestro país está seriamente inclinada hacia un sistema de gobierno bajo las directrices del Presidente de la República; empero, el Acto Legislativo 04 de 2015 no puede ser visto como una simple manifestación de ese modelo de gobierno, ya que su finalidad es viabilizar los acuerdos a los que se llegue con las Farc, agilizar la implementación de los mismos, imprimirles eficacia, adentrarnos en el posconflicto con mano firme sin dar lugar a desnaturalizaciones de la real intención de los acuerdos de paz, acabar con el conflicto armado interno de manera real, pues la firma de los acuerdos no es nada sin su implementación, y si esta implementación se ve truncada en el tiempo debido a un trámite legislativo, judicial y político ordinario, infructuosos serán todos estos años de negociaciones, y será una deuda política que nunca se podrá saldar.

No puede predicarse arbitrariedad alguna del Acto Legislativo 04 de 2015, como quiera, que la paz es un objetivo común que debe estar libre de discusiones y tensiones que tengan un carácter ideológico político por fuera de la esencia misma de Este fin. este Acto Legislativo tiene su origen en la búsqueda de un orden social y económico justo para llegar a la paz, y se pre-

2 En los términos del artículo 189 constitucional el Presidente de la República nombra a los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, agentes diplomáticos y consulares, nombra a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

3 Artículo 189, numeral 3º de la C.P.

4 Artículo 189, numeral 11 de la CP.

5 Preámbulo Constitución Política de Colombia de 1991.

senta como una herramienta específicamente para ello sin que pueda confundirse con el traslado de funciones generales, pues si bien se habilita al Presidente de la República como el único que detenta la iniciativa legislativa, la motivación de todo su actuar siempre tendrá que estar dirigida y tener efectos constatables en la viabilización de los acuerdos y la regulación del pos-conflicto para materializar los deseos de paz del pueblo colombiano, con una garantía de suprema importancia que aparta cualquier posibilidad de desequilibrio político, y es el hecho de encontrarse el órgano legislativo presente dentro del *Procedimiento Especial para la Paz*, razón por la cual no podrá predicarse un ejercicio irracional o desproporcionado de la actividad legislativa por parte del jefe de Estado.

De otro lado, la sustitución de la Constitución no es un fenómeno que pueda constatarse dentro de los presupuestos del Acto Legislativo para la Paz, pues, íterese, en el texto aprobado se dirimieron los puntos que daban lugar a pensar que se estaba generando un desequilibrio de poderes, lo cual estaría modificando uno de los ejes definitorios de la Constitución Política de Colombia, luego, solventada tal cuestión, y por la transitoriedad del articulado propuesto, de manera fehaciente se puede aseverar que el Acto Legislativo 04 de 2015 se aviene con los pilares fundamentales del texto constitucional, ello aunado a que los artículos propuestos no se contraponen en ninguna de sus partes a lo establecido por la Constitución Política de Colombia, máxime cuando el trámite legislativo ordinario no se ve alterado, y en lo concerniente a las facultades del Presidente de la República, se presenta un fenómeno semejable al contenido en los artículos 212, 213, y 215 de la Constitución Nacional, pero ello será un símil realizado específicamente en cuanto a las facultades extraordinarias del Presidente de la República.

Con todo, la sustitución de la Constitución no se puede predicar cuando lo incorporado en ella no se contraponen con los postulados que *ex ante* están allí contenidos, véase que las Cámaras conservan la producción legislativa dentro del marco jurídico sobre el cual deben versar las actividades legislativas, eso sin contar el control constitucional que le es propio a las legislaturas; además, más que contraponerse, el Acto Legislativo para la Paz es el desarrollo de ejes definitorios de la Constitución como lo son el régimen presidencial, la garantía de un orden justo, la prevalencia del interés general, y el Estado Social y Democrático de Derecho.

Ahora bien, en lo atinente a las facultades que se le otorgarán al Presidente de la República, menester es realizar una serie de precisiones al respecto y en cuanto a su utilidad, necesidad y procedencia, para ello, hay que tener en cuenta las herramientas constitucionales existentes, específicamente en las consecuencias de la declaratoria de Estados de Excepción, no para decir que lo propuesto mediante el acto legislativo sea de idéntico raigambre, sino para visibilizar la procedencia de las facultades que se quieren otorgar al Presidente de la República por medio de este.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar Segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara “por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos

necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, de acuerdo al texto aprobado en la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Coordinador Ponente

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Coordinador Ponente

NORBÉY MARULANDA MUÑOZ
Ponente

OSCAR FERNANDO BRAVO REALPE
Ponente

JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ
Ponente

ANGÉLICA LOZANO CORREA
Ponente

FERNANDO DE LA PEÑA MÁRQUEZ
Ponente

GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente

ALVARO HERNÁN PRADA
Ponente

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA

por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz. Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), y ofrecer garantías de cumplimiento, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo y surtida la refrendación del Acuerdo Final. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

a) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto exclusivo la implementación normativa del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera.

b) El primer debate de estos proyectos se surtirá en una Comisión Legislativa para la Paz integrada por los miembros de las Comisiones Primeras de Senado y Cá-

mara y doce Congresistas adicionales designados por las mesas directivas de ambas Cámaras en conjunto. Para la designación de los doce miembros adicionales, se preservará la representación proporcional de las bancadas al interior del Congreso, asegurando la cuota de género y la participación de las minorías étnicas. Las votaciones en la Comisión Legislativa Especial se harán en forma separada entre los miembros de Senado y Cámara de Representantes, de acuerdo con el procedimiento establecido para las sesiones conjuntas en la ley;

c) La Mesa Directiva de la Comisión Legislativa para la Paz se integrará por las Mesas Directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de acuerdo con el procedimiento de sesiones conjuntas. Como secretaria de esta comisión, actuarán los secretarios de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara según lo dispuesto en el reglamento del Congreso;

d) El segundo debate de los proyectos de ley se surtirá en las Plenarias de cada una de las Cámaras;

e) El segundo debate de los proyectos de acto legislativo se surtirá en las plenarias de cada una de las Cámaras. Una vez el proyecto de Acto Legislativo sea aprobado en segundo debate por ambas plenarias pasará a ser promulgado;

f) Los proyectos solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;

g) Todos los proyectos podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;

h) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto en una sola votación;

i) El trámite de los proyectos de ley comprenderá su revisión previa por parte de la Corte Constitucional en los mismos términos y con los mismos efectos previstos en el artículo 153 de la Constitución. Al realizar esta revisión, la Corte Constitucional verificará que los proyectos de ley sometidos a control de constitucionalidad, tengan como objeto exclusivo la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión se reducirán a la tercera parte de los del procedimiento ordinario y no podrán ser prorrogados.

En lo no establecido en este procedimiento especial, se aplicará el reglamento del Congreso de la República.

Parágrafo. Este procedimiento solo podrá aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Facultades presidenciales de paz. Dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo y surtida la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final.

Estas facultades podrán prorrogarse por una sola vez durante 90 días más mediante decreto Presidencial. Vencido este plazo las leyes ordinarias necesarias para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final se tramitarán por el procedimiento establecido en el artículo anterior.

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

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático y no a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los 2 meses siguientes a su expedición.

Parágrafo 1°. Estas facultades solo podrán aplicarse una vez se haya firmado y refrendado popularmente el Acuerdo Final, a través del mecanismo que se defina para tal efecto.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional al término de los 90 días presentará al Congreso un informe detallado sobre el cumplimiento y desarrollo de este artículo, así como de las razones que justificarían la eventual prórroga de estas facultades.

Artículo 3°. *Plan de Inversiones para la Paz.* Como garantía de no repetición y en desarrollo de la obligación de proteger los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad real y efectiva, en los próximos 20 años el Gobierno nacional incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz con la finalidad de cerrar las brechas sociales, económicas, regionales e institucionales de los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Como parte de dicho componente, el Gobierno nacional determinará los habitantes y territorios a priorizar.

Para financiar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones se destinarán recursos del Presupuesto General de la Nación los cuales podrán ir disminuyendo en la medida que se cumplan las metas y se cierren las brechas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, las cuales, en todo caso, se ejecutarán prioritariamente en los entes territoriales y ciudadanos priorizados en el componente de paz del plan plurianual de inversiones.

El Gobierno nacional será el competente para formular y coordinar la ejecución del componente para la paz y del Plan Plurianual con las Entidades Públicas, Privadas, Sociales y Territoriales requeridas para cumplir sus metas.

Con los instrumentos jurídicos y plazos previstos en los artículos 1° y 2° del presente Acto Legislativo, el Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones teniendo en cuenta la heterogeneidad de las condiciones sociales, económicas e institucionales de los entes territoriales y las regiones.

El Presidente de la República le presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimientos de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. De igual forma, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán, de forma conjunta, al inicio de cada Legislatura, un informe anual sobre el mismo tema.

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

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de acto legislativo el día 24 de noviembre de 2015, según consta en el Acta número 23, anunciado entre otras fechas el 23 de noviembre de 2015 según consta en el Acta número 22 de esa misma fecha.

HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Coordinador Ponente

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS
Coordinador Ponente

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR
Coordinador Ponente

MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ
Presidente

AMPARO YANEZ CALDERON PERDOMO
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 1010 - miércoles, 2 de diciembre de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

Págs.

Informe de conciliación Proyecto de ley número 016 de 2014 Cámara, 171 de 2015 Senado, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado en la comisión primera de la honorable Cámara de Representantes del proyecto de acto legislativo número 157 de 2015 Cámara, 04 de 2015 Senado, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para los desarrollos normativos necesarios para facilitar y asegurar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 3