



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - Nº 52

Bogotá, D. C., lunes, 6 de febrero de 2017

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA AL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2016 SENADO

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

Honorable Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

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

Respetado Presidente:

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

#### 1. Antecedentes

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

• El día 24 de enero fuimos designados como ponentes los Senadores Horacio Serpa (Coordinador), Roberto Gerlén, Germán Varón, Manuel Enríquez Rosero, Claudia López, Alexander López, Doris Vega y José Obdulio Gaviria.

#### 2. Explicación del proyecto

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

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

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

preexistente y la necesidad de garantizar estabilidad jurídica hacia el futuro del Acuerdo Final.

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

### 3. Justificación de la iniciativa

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

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

En la primera fase, denominada la etapa exploratoria, se evaluó la voluntad de las partes de poner fin a la violencia. Esto culminó con la suscripción del “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, que fungió como hoja de ruta para los cuatro años de negociaciones que se desarrollaron en La Habana, Cuba. En esta se contempló una agenda acotada a cinco puntos sustanciales y uno procedimental:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La experiencia internacional ha demostrado que tras un acuerdo de paz, su éxito o fracaso depende de su efectiva y pronta implementación. En este sentido, expertos han concluido que en los casos en que no se sigue la integralidad del texto o los compromisos de lo pactado hay un riesgo alto de que se reabran negociaciones cerradas o resurja la violencia.

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

#### 4. Audiencia Pública

El día miércoles 25 de enero, se llevó a cabo en la Comisión Primera de Senado una Audiencia Pública con el fin de escuchar a la ciudadanía y a diferentes organizaciones sobre la conveniencia de este Proyecto de Acto Legislativo.

En esta sesión intervinieron las siguientes personas, quienes presentaron argumentos a favor y en contra del Proyecto de Acto Legislativo, según se menciona a continuación:

##### • Rodrigo Uprimny

○ El Acuerdo tiene que tener valor jurídico para salvaguardar la implementación del proceso de paz que es el propósito de este acto legislativo.

○ El acuerdo no hace parte del bloque de constitucionalidad pero sí sirve de parámetro para su interpretación en temas de DIH y derechos fundamentales.

○ Esta incorporación se extingue pasados tres periodos presidenciales.

○ Esta nueva fórmula respeta mejor la Constitución Nacional y su supremacía.

○ El artículo transitorio como está en su formulación actual no incorpora el acuerdo a la Constitución. No establece que el acuerdo haga parte del bloque en sentido estricto o en sentido lato. Solo está estableciendo un mecanismo de cumplimiento para las normas que desarrollen el acuerdo. Las autoridades podrán usar el acuerdo como criterio de interpretación.

##### • Alejandro Ramelli

○ Siempre se ha suscitado el debate sobre cuál es el rango en las fuentes de derecho que tienen los acuerdos de paz. El debate se centra en dos puntos de vista: los consideramos documentos políticos o los consideramos normas jurídicas.

○ Si estamos diciendo que son documentos políticos no se incorporan al ordenamiento jurídico colombiano. No es vinculante y no crea obligaciones para los particulares. Su ejecución dependerá de convertir esos elementos políticos en obligaciones jurídicas. La estabilidad del Acuerdo depende entonces de la voluntad política de las partes.

○ Una segunda tesis es considerarlo norma jurídica, lo que abre varios debates: cómo se incorporan al ordenamiento, cuál es su jerarquía y cuáles son las garantías de estabilidad y la tensión de estas con el principio democrático.

○ En cuanto a la incorporación el debate será si son normas de incorporación directa o indirecta. En cuanto a la jerarquía el debate será dónde ubicarlo, deroga el ordenamiento interno o esto es solo parámetro de interpretación para las normas que lo desarrollen. Y frente a la estabilidad, el debate surge frente a si esto se convierte en cláusula pétrea inmodificable.

○ Lo que he encontrado es que los Acuerdos de Paz tienen de ambas cosas, por esto se habla de una naturaleza jurídica híbrida. Y esto es lo que sucede en el caso colombiano: es un acuerdo especial, documento político y a la vez un acto jurídico unilateral del Presidente de la República.

##### • Gustavo Zafra

○ El error ha sido enfocar el tema en el bloque de constitucionalidad porque esto nos mete en un mundo de problemas.

○ Pero voy a referirme a dos principios: la buena fe y el *pacto sunt servanda*. Estos son los dos principios de *ius cogens* para anclar a la buena fe de los acuerdos de paz.

○ Los tres conceptos de conexidad referente y parámetro no están ayudando a que a la Corte Constitucional le hagamos el camino más fácil. El término parámetro en la redacción parece un instrumento de planeación nacional. Hay que confiar en la Corte Constitucional.

○ Hay cuatro normas que nos garantizan el mismo resultado: artículos 93, 94, 213 y 230 de la Constitución.

##### • Ricardo Abello

○ El principio de buena fe es necesario incluirlo en este análisis porque parece que para algunas personas no es del todo claro cumplir con este principio de interpretación.

○ Estamos frente a unos acuerdos con doble característica. Gran componente político y jurídico. Pero se hace necesario incluir lo jurídico para poder cumplir con lo político.

○ La importancia del artículo es para dar esa estabilidad, seguridad y confianza entre las partes para desarrollar y llevar a buen término este proceso de paz.

##### • Marco Romero Silva

○ Voy a llamar la atención sobre las problemáticas de las víctimas. Es importante en el Acto Legislativo que se discute hoy y en los demás proyectos incluir un conjunto de garantías para que las víctimas acudan a estos escenarios. Justamente para que no se repita el escenario de Justicia y Paz.

○ Queremos revisar el Punto 5.1.3.5 donde se dice que se hará una reforma a la 1448 y el gobierno deberá adelantar un proceso participativo sobre la manera como se deberá desarrollar legislativamente el acuerdo y así garantizar participación en todos los escenarios.

○ La paradoja es que cuando esto ocurra ya se habrán terminado las discusiones de algunos proyectos.

○ Por esto consideramos que en todos los proyectos debería haber un capítulo que haga referencia a las garantías de las víctimas y su participación.

##### • Giovanni Ortigón

○ Reiteramos la necesidad de que las víctimas y organizaciones de DD.HH. sean invitadas a estas audiencias ya que el acuerdo habla de la centralidad de las víctimas. No nos imaginamos debates así sin que las víctimas estén presentes.

○ Queremos reiterar la importancia de lo que hoy se discute: cuál es el lugar de los acuerdos en la Constitución y el ordenamiento jurídico colombiano. Esto transmite un mensaje político, de que el ordenamiento jurídico en su conjunto incorpora las normas y principios que se han acordado entre las partes.

○ La paz es un principio de nuestra Constitución Nacional y es un derecho colectivo y subjetivo. En tanto la incorporación, además de los principios establecidos en el acto tiene otra consecuencia, una muy importante para la ciudadanía que es garantizar que la ciudadanía pueda exigir el cumplimiento de lo pactado. Particularmente

en lo que tiene que ver con los derechos que establece el acuerdo.

- Efectos de la incorporación: acuerdos de paz deben guiar la actuación de todas las autoridades estatales, lo establecido debe ser regla que sujete todos los procesos de reglamentación (Ejecutivo y Legislativo) y en tercer lugar, debe ser un principio de interpretación judicial constitucional.

- El legislativo no puede exceder en reglamentación de temas que no se han acordado y no puede legislar en contra.

**• Manuel Tenorio**

- La seguridad la hacemos todos, el concepto de seguridad se hace entre los involucrados en cualquier proceso social.

- En el caso colombiano, esto tiene su exposición en la idea kantiana de la paz perpetua. Un derecho, pero también una obligación.

- El mundo ha puesto sus ojos en Colombia y su proceso de paz. Terminando este proceso podemos dar ejemplo de que el mundo se arregla dando peso a las ideas racionales, donde el monopolio de la violencia solo debe ser ejercido por el Estado.

- El artículo 4º transitorio que actualmente se encuentra vigente significa el cúmulo de desconfianza que existe. La seguridad en general y la seguridad jurídica en particular se construye por todos los que vivimos y se desarrolla dentro de la frontera en Colombia.

- La principal crítica que se le puede hacer al AL es que solo aborda los derechos fundamentales y el DIH. Hasta donde llega la conexidad, los legisladores deberían definirlo de manera más clara. En este aspecto se están tomando los derechos humanos como interpretación.

**○ Édgar Valdeleón**

- Carácter y componentes normativos del bloque de constitucionalidad: todos los componentes del bloque sirven como parámetro de control y aplicación directa para decidir la constitucionalidad de una norma.

- Con la estructura del acuerdo final, se infiere que la estructura hermenéutica es la de un pacto acordado entre el Gobierno nacional y las FARC tornándose una decisión política.

- El observatorio se pregunta quién y cómo se debe interpretar el acuerdo final. Se pueden presentar problemas de concreción ya que en la arquitectura estatal no hay un órgano que facilite la debida concreción del acuerdo estatal.

- La universidad propone una normativa de hermenéutica de interpretación o un protocolo adicional de interpretación.

**• General Mendieta**

- Víctimas: como lo señalé ayer, es hora de clasificar las víctimas según la división de ONU y la Corte IDH, hay víctimas directas, indirectas y colectivas. Hay otra clasificación frente a las organizaciones que dicen representar a víctimas.

- En el acuerdo las víctimas de las FARC fueron excluidas.

- No se puede seguir invisibilizando a las víctimas de las FARC. Si siguen siendo excluidas no hay principio de justicia o equidad.

- Las FARC van a tener privilegios en una cantidad de entidades pero no se está pensando en nada para las víctimas.

- No se puede caer en justificar todo lo que hagan las FARC.

**• Francisco Barbosa**

- Para entender este acto es necesario mirar tres aspectos: el Acuerdo de La Habana es un acuerdo especial a la luz del DIH. Esto significa que las normas humanitarias son de obligatorio cumplimiento porque son consuetudinarias.

- Acuerdo especial sirve para terminar un conflicto, los comentarios del CICR incluyen esta preceptiva.

- Aquí estamos hablando de un artículo transitorio, esto no reemplaza lo principal de nuestro ordenamiento. Este artículo transitorio es coherente con el artículo 93 de la Constitución.

- Nuestra justicia transicional está cumpliendo con los estándares internacionales.

Finalmente, el Acuerdo firmado entre el Gobierno nacional y las FARC, ratificado al tenor de los contenidos de la Constitución Nacional, es de un enorme valor para los colombianos. Más de cincuenta años de guerra destructora, estéril, nos indican que alcanzar la paz es el logro democrático, institucional, social, económico y cultural más importante del país en toda su historia republicana. Por eso es imperioso establecer normas y procedimientos que permitan su implementación y cabal cumplimiento. Es un deber del Congreso Nacional tomar las determinaciones legislativas para que ello ocurra.

**5. Proposición**

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento del procedimiento legislativo especial para la paz y de los requisitos de los artículos 143 y 156 de la Ley 5ª de 1992, como de los plazos señalados en el artículo 153, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2016 Senado, *por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, de conformidad con el texto original presentado.

De los honorables Senadores,

Horacio Berpa Uribe  
 Coordinador Ponente  
 Germán Varón Cotrino  
 Ponente  
 Roberto Gerlein Echeverría  
 Ponente  
 Claudia López Hernández  
 Ponente  
 Manuel Enriquez Rosero  
 Ponente  
 Doris Vega Cuero  
 Ponente  
 Alexander López Maya  
 Ponente  
 José Obdulio Gaviria Vélez  
 Ponente