



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE A PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 4 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA (SEGUNDA VUELTA) 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., 28 de marzo de 2016

Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo con la designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República como ponente del **Acto Legislativo número 4 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, me permito rendir informe de ponencia para primer debate (*Segunda Vuelta*).

Considerando las modificaciones introducidas al texto durante su trámite en los primeros cuatro debates, me permito a continuación reiterar algunos puntos expuestos durante la primera vuelta del proyecto y plantear algunos nuevos:

El presente acto legislativo, a pesar de las modificaciones introducidas, continúa representando un golpe de Estado contra el pueblo colombiano y contra la democracia. Crea una instancia nueva y unos procedimientos para aprobar leyes y reformas a la Constitución nacional que estimamos totalmente inconstitucionales. El Congreso pierde autonomía y entrega su capacidad legislativa al Ejecutivo. Como resultado, dicho acto legislativo es un atentado contra la separación de poderes, que es fundamento de nuestro Estado Social de Derecho y pilar esencial de la Constitución Política de Colombia.

En efecto, la Constitución Política establece en su artículo 374, que:



¿La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo¿.

Y el artículo 375 señala que:

¿El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara¿.

Estos dos artículos señalan con claridad y taxativamente cuáles son las vías para realizar reformas constitucionales y señalan el procedimiento para tramitarlas en el Congreso, razón por la cual, crear una Comisión Legislativa Especial con procedimientos ad hoc totalmente distintos -y absurdos, como se verá más adelante- para realizar reformas constitucionales, es, de hecho, una sustitución de la Constitución. De entrada, el propósito de dicha Comisión peca de inconstitucional.

De otra parte, el artículo 375 de la Constitución Política señala que:

¿Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.¿.

Contradiendo el mandato constitucional, el acto legislativo establece en su artículo 1° literal a), que:

¿Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional (¿)¿.

Así, para efectos de las reformas constitucionales, en el acto legislativo no solamente el instrumento y el procedimiento son inconstitucionales, sino también el origen de las iniciativas, al dejarlas exclusivamente en manos del Gobierno nacional, excluyendo al Congreso, a los concejales y diputados y a los ciudadanos. La concentración de la iniciativa para reformar la Constitución en el Gobierno es una concentración de poder de carácter autoritario que riñe con el espíritu democrático y participativo de nuestro Estado Social de Derecho.

De otro lado, el proyecto de acto legislativo no solo sigue estableciendo que los proyectos de ley y de acto legislativo siempre serán de origen gubernamental, sino que mantiene la arbitrariedad de que las modificaciones que se les hagan deberán contar indispensablemente con el visto bueno del Gobierno (y de las FARC, si tenemos en cuenta el principio de bilateralidad, o sea, de igualdad de las partes, que es regla de oro de las conversaciones de La Habana). Es de esperar que los temas objeto de esos proyectos serán de una gama muy diversa y tendrán que ver con temas agrarios, de tierras, electorales, de justicia, de seguridad, etc. Por tal motivo, es inaceptable que el Congreso decline su capacidad de iniciativa legislativa y de modulación o ajuste de los proyectos gubernamentales en



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

tan variada gama de temas. Al renunciar a su iniciativa y a su derecho de modificar las leyes, el Congreso pierde su autonomía y traslada al Ejecutivo sus potestades constitucionales.

Así, en su artículo 1° literal f), el acto legislativo señala que:

*¿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.¿ (Negrilla nuestra).*

En efecto, el acto legislativo reemplaza la Constitución Nacional que en su artículo 154 establece que:

¿sóló podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacional o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.¿.

Esos numerales y literales hacen referencia a temas económicos y administrativos, como modificar los aranceles y las tarifas del régimen de aduanas; organizar el crédito público; establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración; celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; y determinar la estructura de la administración nacional, entre otros similares. En el resto de los temas nacionales, relacionados con la justicia, la seguridad, la agricultura, la industria, la salud, la educación, etc., el Congreso tiene plena autonomía para presentar iniciativas de ley. Sin embargo, el acto legislativo castra esa facultad del Congreso, reservándosela el Ejecutivo para sí mismo en todos los temas que, a su leal saber y entender, considere relacionados con los acuerdos de paz.

Más aún, la Constitución establece en el mismo artículo 154, el cual delimita los temas en los que el Ejecutivo tendrá la iniciativa exclusiva, que:

¿Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.¿.

Y en el artículo 160, ordena que:

*¿Durante el segundo debate **cada** Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que **juzgue necesarias**.¿. (Negrilla nuestra).*

Es decir, que la Constitución le otorga al Congreso la facultad de intervenir en la elaboración de las leyes con iniciativa propia y según sus propios criterios, aún en aquellos proyectos de Ley con origen exclusivo en el Gobierno. Sustituyendo una vez más la Constitución, el acto legislativo le quita al Congreso esa facultad, arrogándose el Gobierno (y las FARC) la factura completa de todas las leyes que en todos los temas quiera presentar a aprobación de la Comisión Legislativa para la Paz. Con este acto legislativo el Congreso Nacional queda reducido al papel de simple notario, cuyo papel se



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

limita a aprobar sin chistar las iniciativas del Ejecutivo (y de las FARC). Un claro golpe de Estado contra la democracia y contra el pueblo que eligió a sus representantes en el Congreso.

Pero la libertad y la autonomía del Congreso también se siguen restringen al obligar a sus miembros a aceptar como un todo las decisiones gubernamentales, según reza el acto legislativo en el artículo 1°, literal h):

*¿En la Comisión y en las plenarias se decidirá sobre **la totalidad** de cada proyecto en **una sola votación**¿. (Negrilla nuestra).*

En efecto, la norma democrática establece que el contenido de un proyecto se pueda votar separadamente, artículo por artículo, para permitir acuerdos y disensos en cada uno de los aspectos que se están tratando. El espíritu autoritario que anima este acto legislativo no solamente no permite a los legisladores introducir modificaciones a los proyectos sin censura previa gubernamental, sino que también cierra la posibilidad de que la autonomía del Congreso se exprese mediante la aprobación parcial y la negación parcial de las iniciativas del Gobierno. Con este procedimiento el Gobierno (y las FARC) induce al Congreso a aprobar sin discusión sus propuestas, cancelando así, de un tajo, su facultad deliberativa y su vocación crítica.

Se podrá decir que esas votaciones en bloque se realizan para los casos del Presupuesto Nacional y del Plan de Desarrollo, y es verdad. Sin embargo, es lógico que esto se haga por el carácter rígidamente estructurado de esas iniciativas, en las cuales la modificación de una parte puede desbarajustar el conjunto de la construcción legal. No sucede así con el resto de los temas que estudia y procesa rutinariamente el Congreso, y por eso las normas son sabias en hacer posible el debate y la aprobación de los proyectos de ley, artículo por artículo, en búsqueda de acuerdos democráticos entre las distintas expresiones políticas e ideológicas que tienen presencia en el Congreso.

Pero la inconstitucionalidad de este acto legislativo va más allá. Los literales d) y e) del artículo 1° del proyecto plantean lo siguiente:

*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** (¿)¿ (Negrillas nuestras).*

De esta manera, este proyecto no solo socava la iniciativa, independencia y deliberación del Congreso de la República, sino que además elimina de un plumazo las diferencias entre los trámites de las leyes y de las reformas a la Constitución que los constituyentes establecieron. El solo hecho de que el texto constitucional haya establecido un título independiente en su redacción y organización referente a la reforma de la Constitución (Título XIII), y que en él haya establecido un



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

procedimiento especial y específico para hacerla, deja ver que para los constituyentes el acto de reformarla requería de un trámite que se diferenciara de los demás procedimientos surtidos por el Congreso.

Sin embargo, esta voluntad de los constituyentes es eliminada súbitamente en este Acto Legislativo. En su exceso de creatividad constitucional y legal, este proyecto establece que dos normas legales con diferentes jerarquías y efectos jurídicos tendrán el mismo procedimiento de discusión y trámite al interior del Congreso. En este orden de ideas, una reforma a la Constitución Nacional -norma de normas- será debatida y considerada de la misma forma que lo hace una ley de la República, sin que medie diferencia alguna de quórum, número de debates, mayorías o publicidad como lo establece la Constitución en la actualidad. Pero más aún, en el proyecto ni siquiera se establece si las reformas constitucionales requerirán, en su aprobación, la mayoría simple requerida en la primera vuelta del procedimiento actual o la mayoría absoluta requerida en la segunda. Así, se hace evidente aún más la inconstitucionalidad de este proyecto.

Pero por si todo lo anterior fuera poco, este acto legislativo le otorga al Ejecutivo la facultad de expedir leyes mediante la figura de decretos ley durante tres meses prorrogables por otros tres, hasta completar medio año. Vista la numerosa variedad de temas que podrían ser objeto de esta manera antidemocrática de legislar, se estaría revistiendo al Ejecutivo de potestades que en una democracia solamente tiene el órgano del poder público que el pueblo en su designio soberano ha empoderado para tal efecto. La delegación de esta potestad delegada, atenta contra el principio fundamental de la separación de poderes.

En efecto, el artículo 150, numeral 10, señala que dentro de las funciones que ejerce el Congreso por medio de las leyes se encuentra,

*¿Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de **precisas** facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje¿. (Negrillas nuestras).*

De su lado, el Acto Legislativo en su artículo 2°, establece que:

¿¿facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley exclusivamente necesarios para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final¿.

La amplitud de temas que incorporará dicho Acuerdo Final va en contra vía de la exigencia de precisión temática en el otorgamiento de facultades extraordinarias que exige la Constitución. Consideramos esto como un abuso inconstitucional muy parecido a las leyes habilitantes, propias de ciertas dictaduras, el cual no se subsana agregando simplemente el adverbio ¿exclusivamente¿ en la redacción del texto. Por tanto, rechazamos estas facultades categóricamente.



De esta forma, a continuación me permito poner a consideración de la Honorable Comisión Primera la siguiente:

PROPOSICIÓN

Por las anteriores razones, me permito proponer el **archivo** del **Acto Legislativo número 4 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* (Segunda Vuelta).

De los honorables Senadores,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL
IMPRESO O EN FORMATO PDF**