



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2015 SENADO, 157 DE 2015 CÁMARA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 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

Bogotá, D. C., 29 de enero de 2016

Honorable Senador

Manuel Enríquez Rosero

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República 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.*

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 firma del Acuerdo Final y su posterior 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 plenarias de cada una de las



cámaras. Adicionalmente se establece que todas las leyes o reformas constitucionales aprobadas por medio de este procedimiento tendrán revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

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 Enríquez 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 Amín 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, Béner Zambrano, Rafael Palau, 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.

Ponencia para cuarto debate: **Gaceta del Congreso** número 1.010 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



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

ponentes en primer debate del **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, 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 Enríquez 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 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, los siguientes Representantes a la Cámara: Ponentes Juan Carlos Losada Vargas (Coordinador), Carlos Édward Osorio Aguiar (Coordinador), Hernán Penagos Giraldo, Norbey Marulanda Muñoz, Óscar Fernando Bravo Realpe, Jorge Enrique Rozo 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 Mota, 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.

Fueron presentadas diversas proposiciones por los Honorables Senadores que fueron estudiadas debatidas y votadas durante el debate. Culminada la discusión fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado 157 de 2015 Cámara y se dio inicio a su trámite en la Honorables Plenaria de Senado.

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, Alexánder 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. Habiendo cumplido con la votación y en general 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) Debate en Comisión Primera de Cámara

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* y continuó con las intervenciones de *José Vicente Barreto*, Director del departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Central; *Mateo Gómez Vásquez*, delegado de la Comisión Colombiana de Juristas; *Armando Novoa García*, Magistrado del Consejo Nacional Electoral; *José Luján Zapata*, ex Viceprocurador; *Orestes Guarín* de la Universidad Externado de Colombia; *Álvaro Hernán Moreno* de la Universidad Santo Tomás y *Rodrigo Pombo*, Presidente de la Corporación Siglo XXI quienes expresaron sus opiniones frente al proyecto de acto legislativo, tomadas en cuenta por los honorables Representantes a la Cámara para redactar la ponencia.

El debate en la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes inició 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 Édward 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.

Habiendo culminado la 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.

v) De bate en plenaria de Cámara



Fue aprobado el proyecto de acto legislativo en el debate en la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes el día 9 de diciembre de 2015 para el cual fueron presentadas dos ponencias, una ponencia negativa por parte del Representante *Álvaro Hernán Prada*, publicada el día 4 de diciembre de 2015 en la **Gaceta del Congreso** número 1.023 de 2015 y una mayoritaria radicada por los Representantes *Juan Carlos Losada Vargas* (Coordinador), *Carlos Édward 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* y *Germán Navas Talero*, publicada el día 2 de diciembre de 2015 en la **Gaceta del Congreso** número 1.010 de 2015. Durante el debate fueron radicadas múltiples proposiciones por los Representantes a la Cámara que fueron analizadas y estudiadas por la Plenaria, de estas algunas fueron aprobadas, otras negadas y/o dejadas como constancia.

Culminada la discusión sobre las ponencias y las proposiciones radicadas en la cual intervinieron los honorables Representantes Telésforo Pedraza, Carlos Germán Navas Talero, Ángel Antonio Villamil, Alirio Uribe Muñoz, Óscar Ospina Quintero, Ángela María Robledo, Álvaro Hernán Prada, Antenor Durán, Clara Leticia Rojas, John Jairo Roldán, Fernando de la Peña, Carlos Eduardo Guevara, Carlos Édward Osorio, Samuel Alejandro Hoyos, Édward David Rodríguez, Juan Carlos Losada, Germán Bernardo Carlosama, Alirio Uribe Muñoz, Víctor Javier Correa, Hernán Penagos, Jaime Buenahora Febres, Norbey Marulanda, Orlando Aníbal Guerra, Jorge Humberto Mantilla, Carlos Abraham Jiménez, Heriberto Sanabria y el señor Ministro Juan Fernando Cristo, fue aprobada la ponencia mayoritaria cuyo texto aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1.041 de 2015.

vi) Conciliación

La conciliación del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado, 157 de 2015 Cámara, inició el día 10 de diciembre y fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1.042 de 2015 y 1043 de 2015. Cumplida su discusión y votación en la Plenaria del Senado de la República fue aprobada el día 14 de diciembre de 2015 y el día 15 de diciembre en la Plenaria de la 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 manera inimaginables.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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.

I 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 víctimas, dentro del cual se acordó un la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. Actualmente están en discusión el punto 3 y 6 de la Agenda, Fin del Conflicto y Refrendación, Implementación y Verificación.

Aunque la firma del Acuerdo Final estaba prevista para el pasado 23 de marzo, las diferencias que aún persisten entre el Gobierno y las FARC hicieron que esto no fuera posible. Como lo dijo el Jefe de la Delegación del Gobierno en la Mesa de Conversaciones, el doctor Humberto De La Calle, ¿el acuerdo que se logre no puede ser un acuerdo cualquiera, tiene que ser el mejor acuerdo posible para los colombianos, porque es a los colombianos a quienes nos debemos y para quienes trabajamos desde hace tres años y medio en La Habana¿. Desde el Congreso creemos que el Acuerdo Final debe garantizar, entre otras cosas, que la aplicación de los mecanismos de justicia transicional para los miembros de las FARC, su reincorporación a la vida civil y su transformación en partido o movimiento político deben estar condicionados a la dejación de las armas. Por eso seguimos apoyando al Gobierno en su esfuerzo por el logro del mejor Acuerdo Final posible.

V. NECESIDAD DE QUE EL PAÍS ESTÉ PREPARADO

Los acuerdos alcanzados recientemente son una muestra trascendental de que el fin del conflicto con la guerrilla de las FARC-EP está cerca. El acuerdo sobre la instancia internacional que realizará el monitoreo y la verificación de la dejación de armas y del cese al fuego y la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición, son una muestra de que el proceso avanza.

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 contraparte 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 violencia^{1[1]}.

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.

1[1] ACOSTA Juana Inés. Intervención presentada ante la Comisión Primera de Senado para la audiencia pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2015 Senado. 24 sep. 2015.



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 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 deberá 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.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto de los artículos 1° y 2° se mantienen idénticos a los aprobados en la primera vuelta. Con respecto al artículo 3° se propone adicionar una frase dentro del texto con la finalidad de precisar cuál será la destinación específica de los recursos objeto del artículo así:

Artículo 3°. *Plan de Inversiones para la Paz.* El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial **y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.** El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

PROPOSICIÓN



Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate en segunda vuelta al **Proyecto 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*, de acuerdo con el texto propuesto que se adjunta.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS E ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SEGUNDA VUELTA 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 y fin del conflicto, 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 luego de 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 Cámara 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 sólo 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 posterior 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.* El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

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

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS E
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**
