



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 007 DE 2017 CÁMARA, 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 Representante

TELÉSFORO PEDRAZA

Presidente Comisión Primera

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017 Cámara, 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 segundo debate en Plenaria de la Cámara al **Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2017, Cámara, 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 lo dispuesto en el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 2016.

1. Antecedentes

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

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

¿ El día 25 de febrero se llevó a cabo una Audiencia Pública en la Comisión Primera de Senado.

¿ El día 8 de febrero se aprobó en Comisión Primera el articulado propuesto.

¿ El día 21 de febrero se aprobó en Plenaria de Senado el articulado propuesto.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

¿ El 3 de marzo se nombraron como ponentes de Cámara a los Representantes Albeiro Vanegas (Coordinador), Heriberto Sanabria, Norbey Marulanda, Carlos Abraham Jiménez, Édward Rodríguez, Germán Navas, Angélica Lozano y Fernando de la Peña.

¿ El día 14 de marzo se llevó a cabo el debate en Comisión Primera de Cámara.

¿ El día 21 de marzo se llevó a cabo una audiencia pública que se reseña en el siguiente acápite.

1.1 Audiencia Pública

Durante la Audiencia Pública convocada por la Mesa Directiva de la Comisión, se presentaron los siguientes ciudadanos con las siguientes intervenciones:

¿ El Representante Édward Rodríguez pidió a los intervinientes responder las siguientes tres preguntas:

1 Alcances de los contenidos constitucionales

2 interfiere con autonomía de órganos departamentales y locales. Cuáles son sus alcances.

3 Pueden modificarse en cualquier momento estos textos que hoy estamos aprobando vía fast track. Qué circunstancias especiales requerirían estas modificaciones.

Rodrigo Uprimny:

¿ Cuatro puntos esenciales que se abordarán en esta intervención:

1. Presentación sobre porque este tema es crucial en un proceso de paz.

2. Fórmula que se incorpora es razonable

3. Inciso segundo del artículo primero. Sugerencia de ajuste para enfrentar las dificultades de interpretación del inciso.

4. Respuesta a preguntas formuladas por la Presidencia.

¿ Cuando se hace un proceso de paz con un grupo armado como son las Farc, el compromiso fundamental del grupo es su desmovilización y dejación de armas. A la vez el Estado y la sociedad tienen que darle una garantía de cumplimiento de lo pactado. Este es el intercambio que se hace en cualquier proceso de paz. Es razonable que existan garantías de cumplimiento de lo acordado. Una garantía es darle fuerza jurídica al Acuerdo de Paz.

¿ En el segundo acuerdo, se adoptó una fórmula plasmada diferente a la del primer acuerdo. En la del primer acuerdo, se consideraba que introducía un desajuste constitucional. Este era una de las pocas críticas serias al primer acuerdo de paz.

¿ La fórmula del nuevo acuerdo da garantías de cumplimiento de lo pactado, pero mantiene la supremacía de la Constitución. Por esto la fórmula nueva dice que nada entra al bloque en sentido estricto. Este acto deroga el artículo del acto legislativo anterior, y se establece que ciertos contenidos



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

del acuerdo adquieren un rango como parámetro de constitucionalidad e interpretación. Solo los contenidos de derechos fundamentales y aquellos DDHH y conexos.

¿ No todo el contenido del acuerdo se vuelve parámetro de validez para su desarrollo, solo las de DDHH, DIH y conexas. Esto corresponde a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo que la Corte ha llamado bloque en sentido lato.

¿ Estos contenidos son solo para analizar la validez e interpretar las normas que tienen que ver con el desarrollo del acuerdo. No el conjunto de las normas del ordenamiento jurídico. Esto tiene una vigencia temporal de tres periodos presidenciales completos una vez entre en vigor este acuerdo. Son normas que se van deshaciendo en la medida en que se van cumpliendo.

¿ El inciso segundo, establece un mandato de cumplimiento de buena fe del acuerdo. Pero una lectura literal podría dar un entendimiento indebido que haría del acuerdo una norma cuasi supra constitucional. El inciso segundo debe interpretarse dentro del marco de la Reforma Constitucional. Para qué se diría lo que se establece en el inciso primero para luego hablar de valor supra constitucional. Esto sería ridículo. Sugerimos que se introduzca ¿En concordancia con el inciso primero¿ con el fin de establecer que no se desvirtúa lo del inciso primero y esto debe hacerse en el marco de las obligaciones constitucionales de las entidades.

¿ No interfiere en la autonomía de los órganos departamentales y locales, precisamente por lo que afirmé del inciso segundo. ¿Las autoridades tienen el deber de cumplir el acuerdo dentro del marco de sus facultades constitucionales¿.

¿ Sobre cómo se modificará la Constitución, no establece ninguna norma especial al respecto. Las normas de fast track no son normas pétreas o inmodificables.

Juan Carlos Ospina (CCJ)

¿ Nos adherimos a la posición de Uprimny sobre la importancia de generar estabilidad al Acuerdo Final.

¿ La Constitución Política fija el derecho a la paz, adicionalmente como un deber, un fin y un valor. Cualquier desarrollo por parte de las autoridades debe estar enmarcado en el logro de la paz en el país.

¿ Todo proceso de paz tiene unas etapas. Hoy tenemos un documento que sirve de parámetro para que las partes cumplan sus obligaciones. Lo que hoy se quiere con este acto legislativo es que ese documento sea parámetro del desarrollo normativo.

¿ No todo el acuerdo tendría la condición de parámetro de validez e interpretación de las normas. Sería solo lo relacionado con los DDHH, DIH y aquellos conexas.

¿ Este al no pretender que el acuerdo final entre a la Constitución. Toma una posición conciliadora a diferencia de la que se promovió en el primer acuerdo.



¿ Hay disposiciones que le permiten al Presidente tomar todas las medidas necesarias para llegar al Acuerdo de Paz. Con la implementación hay todo un desafío y ese es el momento en el que estamos y este acto legislativo es una herramienta para cumplir.

Juanita Goebertus, (IFIT)

¿ Naturaleza jurídica de los Acuerdos: de cara a un contexto como el colombiano con tal nivel de desconfianza, es importante preguntarse si era posible firmar un acuerdo de paz sin garantías jurídicas. Si miramos la experiencia reciente, es obvio reconocer que existen procesos de paz donde usualmente lo acordado no se cumple.

¿ Es justamente después del Acuerdo de blindaje jurídico que se llega al Acuerdo sobre dejación de Armas. Esto posibilita la posibilidad de aceptar un cronograma claro sobre la dejación de armas, que no es para nada menor.

¿ En el primer acuerdo se estableció que el acuerdo entraría al bloque en sentido estricto, pero a través de un procedimiento que requería una aprobación del Congreso. Este intento es derrotado en el plebiscito y este tema se lleva a ser reformado para responder a la voluntad popular expresada el 2 de octubre.

¿ Surge entonces una cuarta estrategia que establece que solo algunos elementos del acuerdo, no todo el acuerdo, solo los relacionados con DIH y Derechos fundamentales y conexos, serían parámetros de interpretación y validez. Si acaso supra legales pero infra constitucionales, por tres periodos presidenciales. Es una herramienta para que la Corte sirva como árbitro imparcial al Acuerdo.

¿ De acuerdo con lo que dice Uprimny sobre el inciso segundo, consideramos que la interpretación de que todo se incluye a la Constitución es equívoca. No responde a lo que se acordó en la renegociación.

¿ Esto naturalmente puede modificarse como cualquier acto legislativo, sin embargo esto sería muy grave. El llamado es a que este Congreso haga un proceso adecuado de ponderación de los dos intereses en juego para tener sostenibilidad y legitimidad de las diferentes fuerzas políticas.

Óscar Ortiz

¿ Este es un procedimiento absolutamente ilegítimo, el ejercicio que se está adelantado es el desarrollo de una usurpación de la voluntad popular en el marco del congreso.

¿ La Constituyente demuestra el ejercicio de la soberanía popular y superáramos la soberanía nacional. Las autoridades actuales han usurpado el ejercicio del poder constituyente. Aunque se nos convocó y el pueblo tomó una decisión, se tomó la decisión de que unas proposiciones reemplazaban la voluntad popular.

¿ Por esta razón, el fast track no es un procedimiento que le imprime velocidad, sino que es una burla democrática. Es una traición al pueblo.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

¿ Lo sustancial está afectado.

Jorge Bustamante

¿ La descripción de la doctora Juanita es un ajuste del ajuste del ajuste.

¿ Proposición del Congreso fue espúrea, con esto no se puede reemplazar al constituyente primario.

¿ Esto ya quedó con preeminencia por encima de cualquier consideración.

¿ Derechos fundamentales son todos y derechos conexos son todos. No estamos dividiendo a que son solo los DDHH. En el artículo transitorio está establecido de que será toda la Constitución.

¿ Estamos creando dos Estados: un aparato paralelo a lo que tenemos actualmente. Una justicia especial paralela, unos jueces paralelos y una interpretación paralela.

Santiago Andrés Rivera

¿ El nuevo artículo transitorio es menos aterrador que el anterior. El nuevo solo lo ubica como referente de interpretación y validez de las normas por un periodo de tiempo fijo.

¿ No entendemos por qué para lograr la paz es necesario reformar todo el ordenamiento jurídico, el modelo económico y productivo. Sin darle la oportunidad al resto de actores políticos.

¿ Este debate es una cortina de humo debido a que los acuerdos ya tienen categoría de acuerdo internacional.

¿ El acuerdo final tiene vigencia internacional, en los términos del artículo 3°, forma parte del convenio y puede versar sobre cualquier versión que las partes consideren oportuno.

¿ Hay un valor supra constitucional, que es un ataque a la democracia. Lo que se hizo en La Habana es una semiasamblea constituyente. Al depositar los Acuerdos en Ginebra se integraron al texto de la Constitución.

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



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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, si no 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 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



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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. 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 honorables Representantes dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 007 de 2016 Cámara, *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 aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

De los honorables Representantes,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO
LEGISLATIVO NÚMERO 007 DE 2017 CÁMARA, 01 DE 2016 SENADO**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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.

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:

Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.

De los honorables Representantes,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 007 DE 2017
CÁMARA**

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.

El Congreso de Colombia



En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:

Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4° del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo según consta en Acta número 05 de marzo 14 de 2017. Anunciado el 7 de marzo de 2017 según consta en el Acta número 04 conjuntas de esa misma fecha.

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN
FORMATO PDF**