



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 11 DE 2016 SENADO.

Por medio del cual se deroga el Acto Legislativo 01 de 2016.

Bogotá, D. C., 23 de noviembre de 2016

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado**, por medio del cual se deroga el Acto Legislativo 01 de 2016.

Dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de la referencia.

### 1. ANTECEDENTES

Origen: Parlamentario.

Presentado por los honorables Senadores *Alfredo Rangel Suárez, Nohora Tovar, Susana Correa, Éverth Bustamante, Thania Vega, Paola Holguín, María del Rosario Guerra, Ernesto Macías, Jaime Amín, Orlando Castañeda, León Rigoberto Barón Neira y Alfredo Ramos Maya.*

Publicación del proyecto: *Gaceta del Congreso* número 914 del 24 de octubre de 2016.

### 2. OBJETO

El proyecto sub exámine tiene por objeto derogar el Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016 *¿por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera¿.*

### 3. CONTENIDO

El Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado consta de dos (2) artículos. El primero establece la derogatoria del Acto Legislativo 01 de 2016, y el segundo la vigencia de tal disposición.

El siguiente cuadro comparativo permite comparar la norma cuya derogación se busca, y el texto del proyecto de acto legislativo:

Acto Legislativo 01 de 2016	Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016
Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:	<b>Artículo 1°.</b> Deróguese el Acto Legislativo 01 de 2016.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Acto Legislativo 01 de 2016	Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016
<p><b>Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz.</b> 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</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>
<p>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. 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.</p> <p>El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:</p> <p>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 facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera;</p> <p>b) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento legislativo especial para la Paz tendrán trámite preferencial. En consecuencia, tendrán absoluta prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él;</p> <p>c) El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberán corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: ;El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA;;</p> <p>d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello</p>	



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

<b>Acto Legislativo 01 de 2016</b>	<b>Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016</b>
<p>solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras;</p> <p>e) Los proyectos de ley serán aprobados con las mayorías previstas en la Constitución y la ley, según su naturaleza;</p> <p>f) Los actos legislativos serán tramitados en una sola vuelta de cuatro debates. El tránsito del proyecto entre una y otra Cámara será de 8 días.</p> <p>g) Los proyectos de acto legislativo serán aprobados por mayoría absoluta;</p> <p>h) Los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;</p> <p>i) Todos los proyectos y de acto legislativo podrán tramitarse en sesiones extraordinarias;</p>	



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Acto Legislativo 01 de 2016	Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016
<p>j) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación;</p> <p>k) Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control automático y único de constitucionalidad, posterior a su entrada en vigencia. Las Leyes Estatutarias tendrán control previo, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 de la Constitución. El control de constitucionalidad de los actos legislativos se hará solo por vicios de procedimiento en su formación. Los términos de esta revisión para leyes y actos legislativos 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.</p> <p>Artículo 2°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz.</b> Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p>Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificadas o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.</p> <p>Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada</p>	



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Acto Legislativo 01 de 2016	Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016
<p>en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.</p> <p>Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz.</b> 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,</p>	



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Acto Legislativo 01 de 2016	Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016
<p>as 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.</p> <p>Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 4°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo transitorio.</b> En desarrollo del derecho a la paz, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye un Acuerdo Especial en los términos del artículo 3° común a los Convenios de Ginebra de 1949. Con el fin de ofrecer garantías de cumplimiento del Acuerdo Final, una vez este haya sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación del mismo como parámetro de interpretación y referente de desarrollo y validez de las Normas y las Leyes de Implementación y Desarrollo del Acuerdo Final.</p> <p>En desarrollo del Derecho a la paz, el Procedimiento Legislativo Especial para la aprobación del Acuerdo</p>	



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Acto Legislativo 01 de 2016	Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016
<p>Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluirá un procedimiento de ley aprobatoria del Acuerdo Especial con los siguientes criterios procedimentales especiales: envío al Congreso para su incorporación al derecho interno por medio de una ley; tramitación como ley ordinaria: radicación del proyecto ante la Secretaría del Senado y publicación, debate en comisiones constitucionales conjuntas del Senado y Cámara, votación, debate en plenario del Senado; y debate en plenario de la Cámara.</p>	
<p>El tránsito del proyecto entre comisión y plenaria será de 8 días, las votaciones serán únicamente de aprobación o improbación de todo el texto; control de constitucionalidad de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial; sanción presidencial y publicación en <i>Diario Oficial</i>; el Gobierno se obligará a presentar esta ley aprobatoria inmediatamente sea firmado y aprobado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y entrado en vigor el presente acto legislativo.</p> <p>El procedimiento legislativo de aprobación de leyes o actos legislativos para la implementación o desarrollo del Acuerdo Final, será el Procedimiento legislativo especial para la paz, establecido en el artículo primero</p>	

Acto Legislativo 01 de 2016	Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016
<p>de este Acto Legislativo, y estará en vigencia para la aprobación de normas de implementación y desarrollo del Acuerdo Final durante el tiempo establecido en el mismo artículo. El control constitucional relacionado con la aprobación de la ley aprobatoria del Acuerdo Especial, será único y automático.</p> <p>El control constitucional relacionado con la implementación del Acuerdo Final mediante Leyes ordinarias o leyes estatutarias, será único y automático.</p> <p>Artículo 5°. <i>Vigencia.</i> El presente acto legislativo rige a partir de la refrendación popular del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.</p>	

#### 4. CONSIDERACIONES

De conformidad con la exposición de motivos formulada por los autores, el **Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 Senado**, *por medio del cual se deroga el Acto Legislativo 01 de 2016*, se sustenta en la necesidad de expulsar del ordenamiento jurídico una norma que pese a estar amparada por el principio de legalidad, pues su creación se ajustó a los procedimientos determinados para tal fin en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, entendiéndose por ende que es existente y válida, no se encuentra vigente al no haber cumplido con el requisito de la refrendación popular, motivo por el que no produjo efecto jurídico alguno.

En ese sentido los autores destacan que de la vigencia de dicha norma se desprende su eficacia, mas no su existencia y validez, motivo por el que consideran procedente y necesario gestionar su derogatoria. Así las cosas, es necesario precisar la diferencia conceptual entre existencia, validez y vigencia de las normas jurídicas, para cuyo fin se traen a colación los siguientes apartes de la Sentencia C-873 de 2003<sup>[1]</sup>:

*¿La `existencia` de una norma hace relación a su introducción al ordenamiento jurídico, es decir, a su ingreso normativo al sistema, una vez se han cumplido las condiciones y requisitos establecidos por el mismo ordenamiento para ello. Así, se predica la existencia de una ley ordinaria cuando el proyecto correspondien te, después de haber*

<sup>[1]</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-873 de 2003, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

*sido publicado oficialmente en tanto tal, ha sido aprobado en cuatro debates por el Congreso y ha recibido la sanción presidencial; a su vez, se afirma que un acto legislativo existe cuando ha surtido los ocho debates de rigor en las dos cámaras legislativas.*

*(¿) La `validez¿ de una norma se refiere a su conformidad, tanto en los aspectos formales como en los sustanciales, con las normas superiores que rigen dentro del ordenamiento, sean estas anteriores o posteriores a la norma en cuestión. Desde el punto de vista formal, algunos de los requisitos de validez de las normas se identifican con los requisitos necesarios para su existencia ¿por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, el hecho de haber sido aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial¿; pero por regla general, las disposiciones que regulan la validez formal de las normas ¿legales u otras¿ establecen condiciones mucho más detalladas que estas deben cumplir, relativas a la competencia del órgano que las dicta, y al procedimiento específico que se debe seguir para su expedición. Así, por ejemplo, la validez de las leyes ordinarias presupone que se hayan cumplido requisitos tales como la iniciación de su trámite en una determinada cámara legislativa, el transcurso de un determinado lapso de tiempo entre debates, su aprobación en menos de dos legislaturas, el cumplimiento de las normas sobre iniciativa legislativa o el respeto por la regla de unidad de materia. **Adicionalmente, como se dijo, la validez hace relación al cumplimiento de ciertos requisitos sustanciales o de fondo impuestos por el ordenamiento;** así, por ejemplo, una ley determinada no podrá desconocer los derechos fundamentales de las personas.*

*(¿) La `vigencia¿ se halla íntimamente ligada a la noción de `eficacia jurídica¿, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se hace referencia al período de vigencia de una norma determinada para referirse al lapso de tiempo durante el cual esta habrá de surtir efectos jurídicos. **La regla general en nuestro ordenamiento es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con las normas generales sobre el particular. El verbo `regir¿ es utilizado por las normas para hacer referencia a su vigencia, entendida en este sentido.**¿ (Negrilla fuera del texto original.)*

De otra parte, es importante recordar que el Acto Legislativo 01 de 2016 es abiertamente violatorio de los preceptos constitucionales relacionados con la reforma de la Constitución y la creación de leyes, situación agravada al darle al Acuerdo Final Gobierno-FARC el carácter



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

de ¿Acuerdo Especial Humanitario¿, y disponer además su incorporación automática al bloque de constitucionalidad. Debe recordarse que todos estos aspectos fueron ampliamente expuestos y discutidos por los diversos sectores que apoyaron el No, sosteniendo que el respeto y la primacía de los mecanismos consagrados en la Constitución eran la única vía adecuada para lograr la debida implementación de los acuerdos. Claramente dicha tesis no fue acogida por el Gobierno, ni por las mayorías parlamentarias que sacaron adelante el Acto en mención.

Asimismo, debe hacerse alusión al inciso primero del artículo 3° de la Ley 1806 de 2016, que reguló el plebiscito como mecanismo de refrendación del Acuerdo Final, y dispuso que la decisión adoptada en el plebiscito tendría carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo, lo que se traduciría en la implementación del Acto Legislativo 01 de 2016. Indiscutiblemente, al no haberse obtenido la refrendación por parte del pueblo colombiano, dichos acuerdos carecen de carácter vinculante y el acto legislativo jamás entró en vigencia.

El triunfo del No ocurrido en las urnas, abrió la discusión sobre la existencia y la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que como se mencionó anteriormente, se reputa existente y válido, mas no eficaz, al no haberse dado la refrendación popular como requisito *sine qua non* para que las disposiciones en él contenidas produjesen efectos jurídicos, motivo por el cual procede su derogatoria.

Como soporte de lo explicado en prelación, los autores trajeron a colación el último informe de conciliación del proyecto del Acto Legislativo cuya derogatoria se pretende, ya que en su artículo 5, relativo a la vigencia, dejó claramente establecido que de la refrendación se desprendería su eficacia, pues su existencia dependería únicamente de su aprobación y promulgación<sup>2[2]</sup>.

Con base en los planteamientos esbozados, y de cara a una posible implementación de los nuevos acuerdos, que como bien se ha enunciado, solo sería viable si se realiza con plena sujeción a las reglas y procedimientos existentes en la Norma de Normas y demás preceptos

---

<sup>2[2]</sup> *¿El artículo 5° de vigencia se ajusta en el texto de la Cámara de Representantes para que la entrada en vigencia de los instrumentos contenidos en el acto legislativo se condicione a la refrendación popular del Acuerdo Final, es prudente aclarar que la existencia del acto legislativo y su integración al texto constitucional se da con la aprobación y promulgación del mismo y lo que queda diferido en el tiempo son sus efectos, los cuales no podrán cobrar efectividad hasta tanto se cumpla la condición prevista¿.*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

legales concernientes, los autores consideran que se debe proceder con la derogatoria de los procedimientos especiales para la paz, establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2016.

### **5. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos, de la manera más atenta solicito a los honorables Senadores que integran la Comisión Primera, dar el primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2016 del Senado**, *por medio del cual se deroga el Acto Legislativo 01 de 2016*, en el texto del proyecto original.

Atentamente,

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

---