PROYECTO DE LEY ORGÁNICA _____ DE 2016

"Por medio del cual se reglamenta parcialmente el Acto Legislativo 01 de 2016".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

DECRETA:

Artículo 1°. – Adiciónese un nuevo artículo a la Parte Final de Disposiciones Transitorias de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 7°. La Agrupación Política de ciudadanos en ejercicio que se constituya con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, podrá designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras en que se divide el Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016. Estos voceros o voceras deberán ser ciudadanos o ciudadanas en ejercicio, y se convocarán a todas las sesiones en que se discutan tales proyectos. Podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto. El Gobierno Nacional garantizará los recursos necesarios para su funcionamiento y trabajo.

ARTÍCULO SEGUNDO. – Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONTEXTO

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 han llegado a su término en La Habana, Cuba. En ésta se contempló 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

El contenido de lo acordado debe ser refrendado por la ciudadanía, y en el marco de este pacto, la sentencia C-699/16 de la honorable Corte Constitucional, deja absolutamente claro que la refrendación popular debe ser entendida en un contexto conceptual que involucre un proceso que a su vez este integrado por espacios de intervención ciudadana directa cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe que, al final, puede concluir en el marco de una deliberación de una autoridad revestida de legitimidad democrática como el Congreso de la República. Así las cosas, vale la pena hacer un breve recuento del proceso que antecedió y concluyó con las proposiciones aprobadas por el Senado

de la República y la Cámara de Representantes el 29 y 30 de noviembre de 2016, respectivamente. La siguiente es la cronología del proceso:

1. La Mesa de Conversaciones de La Habana integrada por las delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC EP escuchó a voceros de las víctimas, de las organizaciones de mujeres, de las comunidades indígenas y de las comunidades afrodescendientes, así como también recibió y examinó las conclusiones de una serie de foros que se desarrollaron con víctimas del conflicto en distintas ciudades del País agenciado por el Sistema de las Naciones Unidas.

2. El Gobierno Nacional convocó un plebiscito para someter a consideración de los Colombianos el texto del primer acuerdo sobre terminación del conflicto al que llegaron el Gobierno Nacional y las FARC EP.

3. Como consecuencia del resultado de ese plebiscito, el Gobierno Nacional escuchó a los voceros que promovieron la opción del NO y la mesa de conversaciones de la Habana modificó el acuerdo inicialmente firmado en Cartagena y suscribió uno nuevo que fue firmado en Bogotá el 24 de noviembre de 2016.

4. El 29 y 30 de Noviembre de 2016, las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes desarrollaron cada una de ellas un debate a la política pública de paz del Gobierno Nacional en el que evaluaron el texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016, en los cuales participaron la totalidad de las fuerzas políticas con asiento en el Congreso de la República y al que fueron invitados, e intervinieron en ellos, los más destacados voceros que promovieron las opciones del NO y el SI durante la campaña previa al plebiscito del 2 de octubre.

5. En los mencionados debates del 29 y 30 de noviembre, las plenarias del Congreso de la República, constataron que el texto del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de noviembre de 2016 respetó e interpretó de buena fe la participación directa de los ciudadanos desarrollada durante las audiencias de la mesa de conversaciones de la Habana con organizaciones de mujeres, lideres religiosos, víctimas, indígenas y afrodescendientes, así como también constató que dicho texto

incorporó cientos de propuestas que plantearon los voceros de la opción del NO durante la campaña del plebiscito.

6. Al finalizar los debates del 29 y 30 de noviembre, las plenarias del Congreso de la República, por amplia mayoría aprobaron una proposición en la que se declararon satisfechas con las explicaciones ofrecidas por los voceros del Gobierno Nacional y en consecuencia decidieron refrendar el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de Noviembre de 2016.

Lo enumerado, y explicado sucintamente, permite concluir que el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno Nacional y las FARC EP el 24 de Noviembre de 2016, es el resultado de un proceso que involucró distintos momentos de participación directa de la ciudadanía, en especial de los sectores más afectados por el conflicto, que concluyó con una amplia deliberación del órgano de representación popular de los Colombianos como en efecto lo es el Congreso de la República, por lo tanto se cumplieron los elementos del marco conceptual que propone, en su comunicado, la Corte Constitucional para establecer los alcances de la expresión refrendación popular.

1. Urgencia de 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].

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

[1] ACOSTA Juana Inés. Intervención Presentada ante la Comisión Primera de Senado para la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo 04/2015 Senado. 24 sep. 2015

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.

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.

2. Procedimiento legislativo especial para la Paz

Con estas lecciones aprendidas el gobierno colombiano y el Congreso de la República construyeron el Acto Legislativo 01 de 2016 que tuvo como finalidad dotar al ordenamiento jurídico colombiano de instrumentos y herramientas para la incorporación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera al derecho interno de Colombia, pues como lo dispuso la Corte Constitucional, la incorporación de lo acordado debe hacerse mediante la aprobación de reformas legales y constitucionales, que no solamente van a introducir disposiciones al ordenamiento jurídico sino reformar ciertas normas vigentes. Dichas normativas legales y constitucionales obviamente deben ser

tramitadas bajo el ámbito competencial del honorable Congreso de la República, este trámite especial, aunado por supuesto a la voluntad del legislativo permitirá al gobierno agilizar la implementación de lo acordado y ofrecer garantías para su cumplimiento. En este orden de ideas es importante considerar que el mencionado acto legislativo no contiene normas de derecho dispositivo, por el contrario, todo se resume en mecanismos procedimentales que acompasados de la institucionalidad de las tres ramas del poder público servirán para desarrollos e implementaciones posteriores[2].

Para eso el acto legislativo 01 de 2016 creó un Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, que busca agilizar el trámite de los proyectos correspondientes al Acuerdo Final mediante la reducción del número de debates así: para los proyectos de ley pasa de cuatro a debates en comisiones conjuntas y plenarias separadas y para los proyectos de acto legislativo pasa de ocho a cuatro debates conservando las mayorías propias de la segunda vuelta constitucional. El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesiones conjuntas de la Comisión Constitucional Permanente que sea competente, mientras que el de los actos legislativos será por separado en la Comisiones Primeras de Senado y Cámara. El segundo debate tanto de los proyectos de ley como de actos legislativos 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 automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, lo que sin duda es prenda de garantía del respeto a la institucionalidad de las tres ramas del poder público.

2.1 Garantías en el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

El trámite de los proyectos de ley o de acto legislativo sometidos a consideración del congreso en el marco del Proceso Legislativo Especial Para la Paz está acompañado de garantías constitucionales cuya finalidad principal es la conservación del principio democrático de las decisiones en esta corporación pública, así como del mantenimiento del orden constitucional vigente a la luz de los mandatos propios del Estado Social de Derecho y por supuesto enfocado al cumplimiento del artículo 22 de la Constitución Política, que determina a la paz como un deber constitucional que debe ser perseguido por todos los colombianos.

[2] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas.

Sin duda constituye una garantía para todos los colombianos, que sean sus propios representantes en el legislativo quienes aprueben, conforme el marco jurídico constitucional vigente y con arraigo a los principios de debate, discusión y de respeto democrático a las mayorías, las leyes y actos legislativos para la implementación de lo acordado mediante su voto.

Una vez terminado este proceso, todas y cada una de las normas deberán ir a control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Tanto para las normas expedidas mediante facultades, como para aquellas aprobadas mediante trámite legislativo, la Corte deberá hacer una revisión automática pero posterior a su entrada en vigencia. Para las leyes estatutarias se mantiene la normatividad vigente. Aunque los tiempos para todos estos procesos de revisión se acortan, sigue siendo la Corte Constitucional la que garantizará que las normas respeten los pilares fundamentales de la Constitución.

Por otra parte, es obligatorio recordar que este no solamente es un procedimiento excepcional, sino que además cada norma contempla 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 ordinario, ni una sustitución constitucional. Así las cosas, su utilización obedece a la necesidad exclusiva de la incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico colombiano.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

Conformación de la agrupación Política con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal y vocerías en el Procedimiento legislativo Especial para la Paz

Sea lo primero indicar, que conforme al contenido literal y sentido del Acuerdo Final de Paz antes mencionado, entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, se acordó que corresponde al Estado colombiano garantizar la participación activa de los miembros de este grupo, a través de las vocerías en el Congreso de la República, consistentes en 3 miembros en el Senado de la República y los 3 restantes en la Cámara de Representantes, quienes podrán participar de la deliberación,

ejerciendo su derecho de voz exclusivamente en aquellas iniciativas que sean tramitadas de acuerdo con el procedimiento legislativo especial para la paz, de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016.

El Acuerdo Final respecto a esta obligación, indicó textualmente:

> *"A partir de la entrada en vigor del Acuerdo Final la agrupación política constituida con el objeto de promover la creación del futuro partido o movimiento político que surja de la transición de las FARC-EP a la vida política legal, designará 3 voceros/as en cada una de las cámaras (Senado y Cámara de Representantes), quienes deberán ser ciudadanos/as en ejercicio, exclusivamente para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016. Estos voceros/as deberán ser citados/as a todas las sesiones en que se discutan los proyectos de acto legislativo o de ley correspondientes y podrán intervenir con las mismas facultades que tienen los Congresistas durante el trámite legislativo, salvo el voto. Los requerimientos para la realización de su trabajo serán definidos con el Ministerio del Interior".*

Visto lo anterior, no ofrece duda la obligación del Estado colombiano en adoptar las medidas normativas y administrativas necesarias para incorporar el funcionamiento de las vocerías de los miembros de las FARC-EP en el Congreso de la República, para lo que resta en vigencia el procedimiento legislativo especial para la paz, respetándose así uno de los pilares, sobre los que se cimenta actualmente el acuerdo de paz con este grupo armado ilegal y, a su turno, todas las demás garantías de rango fundamental que se entretejen de este.

Finalmente, cabe resaltar que no resulta necesario modificar la Constitución, en sus artículos 171 y 176, relativos a la composición y número de miembros del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, comoquiera que las vocerías no tienen la virtualidad de otorgar dicha calidad a miembros del grupo armado ilegal FARC-EP sometidos a un régimen de justicia transicional, sino que permiten la participación con voz pero sin voto en aquellas iniciativas adelantadas bajo el procedimiento legislativo especial para la paz, de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016.

III. Trámite.

Clase de Proyecto: Ley Orgánica.
Iniciativa: Gubernamental – Acto legislativo 01 de 2016.
Tipo de Trámite: Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

De los Honorables Congresistas,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS
Ministro del Interior