

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 94 DE 2015 SENADO, 156 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Ciudad

Honorable Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo por ustedes encomendado, atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para el segundo debate en Plenaria de Senado del honorable Congreso de la República al Proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, en los siguientes términos:

I. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de Ley Estatutaria que se somete a consideración frente a la Honorable Plenaria de Senado es el resultado del estudio de los diferentes mecanismos de participación ciudadana consignados en la Constitución Política de 1991 y las leyes que reglamentan la materia, y tiene el fin de crear un mecanismo que pueda permitir a los colombianos refrendar los acuerdos que el Gobierno nacional suscriba con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley.

II. Síntesis del proyecto

El Proyecto de Ley Estatutaria que se somete a consideración tiene como objetivo establecer la posibilidad de que los acuerdos que el Gobierno nacional suscriba con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, puedan ser refrendados a través del Plebiscito para la Paz en ese sentido, la finalidad del proyecto es reafirmar la importancia del pronunciamiento popular frente a los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, ya que serán los colombianos quienes decidan si estos acuerdos serán implementados en el país. Eso solo se logra a través de un mecanismo de refrendación que sea ágil y sencillo pero que a la vez mantenga un umbral adecuado para lograr la necesaria legitimidad de la decisión ciudadana.

Teniendo en cuenta que desde la vigencia de la Constitución de 1991 el Plebiscito no ha sido utilizado, el proyecto en consideración comprende unas reglas especiales que buscan modificar, de manera transitoria, las consagradas en las leyes estatutarias regulatorias del artículo 103 constitucional.

III. Trámite legislativo

Mediante comunicación de 20 de septiembre de 2015 y notificada el mismo día, conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, se designaron los ponentes en Senado del Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara.

El día 6 de noviembre de 2015 de acuerdo al artículo 163 de la Constitución Política, el Gobierno nacional radicó mensaje para trámite de urgencia del Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara.

A partir de lo anterior mediante comunicación de 10 de noviembre de 2015 y notificada el mismo día, se designaron los ponentes en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara.

Origen: Congresional.

Autores: Senador Roy Barreras y Representante a la Cámara Jaime Buenahora.

Fecha de Radicación: 11 de septiembre de 2015.

Publicación Proyecto: *Gaceta del Congreso* número 698 de 2015.

Ponentes Senado de la República: *Armando Benedetti Villaneda* ¿Coordinador¿, *Viviane Morales Hoyos*, *Germán Varón Cotrino*, *Roberto Gerlén Echeverría*, *José Obdulio Gaviria Vélez*, *Doris Vega Quiroz*, *Claudia López Hernández*, *Roosvelt Rodríguez Rengifo*, *Alexánder López Maya*.

Ponentes Cámara de Representantes: *Óscar Hernán Sánchez León*, *José Edilberto Caicedo*, *Heriberto Sanabria Astudillo*, *Carlos Abraham Jiménez*, *Angélica Lozano*, *Fernando de la Peña Márquez*, *Germán Navas Talero*, *Santiago Valencia*, *Harry Giovanni González*.

i) Audiencia Pública: 12 de noviembre de 2015

En cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró el 12 de noviembre de 2015, la Audiencia Pública sobre el Proyecto de ley número 094 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, en la cual los ciudadanos expresaron distintos puntos de vista sobre el proyecto, como consta en el expediente del proyecto, los cuales fueron considerados por los ponentes en el estudio del mismo.

La audiencia pública inicia con la intervención de Miguel Salamanca, quien argumenta expresar la posición de una academia militante por la Paz, establece que los actores de la negociación que son los mismos que han hecho la guerra, deben demostrar su capacidad de reconciliación mediante este proceso de paz. Y resalta que la refrendación es un mecanismo fundamental pues legitima el proceso y lo pactado en los acuerdos. Asimismo, considera

que es una herramienta de vital importancia para lograr la Paz, pues consultar a los ciudadanos y ciudadanas es una apuesta para llamar a la corresponsabilidad.

Félix Antonio Mora, gestor de paz, dice que Colombia entrará a la etapa del posconflicto y que sin duda el Plebiscito fortalecerá la democracia participativa del país, afirma que con este mecanismo puede hablarse de una paz consensuada pues permite legitimar lo acordado en la mesa de negociación. Afirma que los ciudadanos que hacen parte del censo electoral deben votar con obligatoriedad, también sugiere que se realice en un solo día y no en varios.

Interviene el doctor Alfonso Palacio Torres, abogado constitucionalista quien establece que la intención de aprobar disposiciones políticas por medio de mecanismos de participación para aprobar disposiciones jurídicas, confunde lo que puede hacer un Plebiscito a lo que puede hacer un referendo. Asimismo, establece que la ley debe ser interpretable en las normas del ordenamiento jurídico y que es inconstitucional que se vaya a excepcionar una regla como la del umbral pues debe estar dentro de la Constitución, dado que un proyecto de ley estatutaria no puede crear una excepción a una regla general.

Orlando Guerra, Representante a la Cámara, expresa que todos los colombianos quieren la Paz y que en este caso representa el departamento del Putumayo que lleva más de cincuenta años en guerra. De manera posterior, presenta sus inquietudes frente al proyecto, plantea que una ley estatutaria contiene unos requisitos plasmados en la ley, y menciona que el proyecto va a reformar dos leyes estatutarias, la 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015. También, habla que la Constitución a partir de 1991 cambia la soberanía y la reside en el pueblo exclusivamente, teniendo en cuenta esto expresa que el artículo 1° del proyecto queda abierto, siendo peligroso por la cantidad de poder que se otorga. Sugiere agregar un inciso donde se establezca que se respeten los derechos fundamentales y adquiridos por los ciudadanos. De igual manera, que si no va a ser obligatorio el voto debe dejarse el umbral y eliminar el párrafo de sanción económica.

Para finalizar, Alejandra Barrios Cadena, representante de la MOE, afirma que la refrendación de los acuerdos de paz es una decisión política trascendental por lo que la MOE destaca esta decisión del Presidente. Se refiere al umbral mínimo y explica que los niveles de éxito de los mecanismos de participación con umbral han sido precarios, pues la carga del umbral hace muy difícil obtener otro resultado al imponer una carga desproporcionada. También menciona que si la discusión es de legitimidad, los procesos electorales pasados han demostrado un gran abstencionismo, por ende la legitimidad no solo se encuentra en el umbral sino en la transparencia de los procesos. Habla del voto obligatorio, y afirma que la MOE no está de acuerdo con el voto obligatorio, ya que va en contra del espíritu de la Constitución, pues el voto es un derecho mas no una obligación y para aplicarlo sería necesaria una reforma constitucional. Termina su intervención exponiendo que la jornada extendida de 5 días es logísticamente difícil, dado que se debe asegurar lo necesario para la integridad electoral.

ii) Primer Debate en Comisiones Primeras Conjuntas

El Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se regula el Plebiscito para la Paz*, inició su trámite legislativo en las Comisiones Primeras Conjuntas del Honorable Congreso de la República con la radicación del proyecto

original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 698 de 2015. Y en cumplimiento del artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se celebró la audiencia pública el 12 de noviembre a la cual asistieron ciudadanos representantes de diferentes sectores e instituciones para participar, expresar sus opiniones y formular sus sugerencias sobre el proyecto de ley. Todas las intervenciones de los asistentes fueron consideradas y estudiadas de forma exhaustiva por los ponentes para la redacción del texto propuesto en la ponencia radicada.

Para el primer debate en las Comisiones Primeras Conjuntas fue presentada una ponencia mayoritaria radicada por los honorables Senadores Armando Benedetti, Germán Varón Cotrino, Roberto Gerlén, José Obdulio Gaviria, Roosevelt Rodríguez, Alexander López y las Senadoras Viviane Aleyda Morales, Doris Clemencia Vega y Claudia Nayibe López, en compañía de los honorables Representantes a la Cámara Óscar Hernán Sánchez León, José Edilberto Caicedo, Heriberto Sanabria Astudillo, Carlos Abraham Jiménez, Fernando de la Peña Márquez, Germán Navas Talero, Santiago Valencia, Harry Giovanni González y la Representante Angélica Lozano Correa. De igual manera, fueron radicadas dos ponencias negativas presentadas por el honorable Senador José Obdulio Gaviria y el honorable Representante a la Cámara Santiago Valencia, ambas publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 936 de 2015 y con el fin de proponer el archivo del proyecto de ley.

El debate inició el día miércoles 18 de noviembre de 2015 con la exposición de las ponencias negativas y su posterior votación, fueron negadas, por lo que se dispuso la discusión frente a la ponencia mayoritaria. La totalidad de los artículos del texto propuesto fueron aprobados por ambas comisiones de manera simultánea, luego de realizar el estudio de cada una de las proposiciones radicadas de las cuales fue aprobada una modificación al artículo 2º en aras de bajar el umbral de aceptación del mecanismo, y un artículo nuevo presentado por la Senadora Viviane Morales, el Representante Germán Navas Talero y la Representante Clara Rojas con el objeto de reglamentar la divulgación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Habiendo cumplido con el debate, votación y aprobación del Proyecto de ley número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara en las Sesiones Primeras Conjuntas, inicia el trámite en las Honorables Plenarias del Congreso de la República.

V. Importancia y conveniencia del proyecto

El conflicto armado en Colombia ha marcado la vida de los colombianos, generaciones enteras desconocen qué es despertar en un país en paz. Los cincuenta años de guerra han moldeado el país, desde el diseño de las instituciones hasta el gasto de los recursos públicos han sido penetrados, siendo un factor determinante para la toma de decisiones. Como resultado ha crecido una sociedad alrededor del dolor, la muerte y la violencia que ha perdido años de desarrollo al haber enfocado sus esfuerzos en terminar el conflicto.

La transición hacia la consolidación de una paz estable y duradera, es un largo camino a recorrer después de un despliegue de violencia estructural, consecuencia de un conflicto armado lleno de complejidad por sus continuidades y cambios. Diversos factores se han sumado para complejizar y escalar la guerra como la agudización del problema agrario, las limitaciones y reglas sobre la participación política, la influencia del contexto internacional,

la fragmentación institucional del Estado, las reformas democráticas, los fallidos procesos de paz y la propagación del narcotráfico.

De esta manera, los acuerdos suscritos entre el Gobierno nacional y las guerrillas representan un gran avance hacia la reconciliación nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta que la paz es un interés que atañe a todos los colombianos, el punto sexto de la Agenda del Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, comprende la refrendación de los acuerdos alcanzados en la Mesa de Conversaciones. Por lo tanto resulta necesario recurrir a los mecanismos de participación ciudadana para convocar al pueblo, en este caso al Plebiscito.

La palabra Plebiscito, proviene del latín *plebiscitum* y en términos generales se define como *una resolución tomada por un pueblo a partir de la pluralidad de votos*^{[1][1]}, en el ordenamiento jurídico colombiano el Plebiscito es definido en el artículo 103 de la Constitución, como uno de los mecanismos de participación del pueblo, en desarrollo del principio democrático componente fundamental del Estado Social de Derecho definitorio de la Constitución Política de 1991.

El Plebiscito desarrolla y dota de eficacia los principios de soberanía popular, y democracia participativa, permitiendo que los ciudadanos se pronuncien sobre políticas del ejecutivo y a través de la refrendación popular la ciudadanía decida en forma democrática, asuntos relativos a los destinos de la nación.

La Ley 134 de 1994 que reglamentó los mecanismos de participación democrática, definió el plebiscito en el artículo 77, así:

Artículo 77. Plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá convocar al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas del Ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, excepto las relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes.

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. El Plebiscito no podrá coincidir con otra elección.

La 1757 de 2015 mantuvo una similar reglamentación en relación con el Plebiscito y las materias que pueden o no ser sometidas a consideración del pueblo a través de este mecanismo.

La Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la Ley 134 de 1994, definió las características del plebiscito bajo los siguientes supuestos:

El Plebiscito se inspira en el principio de la soberanía popular, que impone por obligación al mandatario, recurrir al depositario básico del poder ¿el pueblo¿ para definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado. De ahí que pueda ser definido como la convocatoria directa al pueblo para que, de manera autónoma, defina su destino. El Plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita al pueblo acerca de una decisión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad.

La titularidad de la atribución de convocar a Plebiscito se asigna al Presidente de la República, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de

todos los ministros (artículo 104 C. P.). La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto[2][2].

En la revisión de constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015, la Corte Constitucional definió que el Plebiscito, como uno de los mecanismos de participación ciudadana, que *permite establecer el apoyo respecto de una determinada actuación o política*[3][3].

Es precisamente esto lo que busca el proyecto de ley estatutaria sometido a consideración, establecer el apoyo popular respecto de la política pública que ha liderado el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos frente a los acuerdos de paz logrados entre el Gobierno nacional y las guerrillas, a través de un plebiscito con reglas especiales y transitorias.

Expansión del principio democrático

En diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha manifestado que *¿el derecho a la participación está consagrado en la Constitución Política como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Así mismo, se deriva de disposiciones como el artículo 2º de la Carta, conforme al cual, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, y el artículo 40 Superior, que consagra el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*[4][4].

Así las cosas y siendo la democracia un principio transversal en la Carta Política de 1991, las disposiciones de tipo legal que desarrollen los principios constitucionales que conforman entre sí el principio democrático, deben estar encaminadas al desarrollo efectivo de este y dotarlo de un carácter expansivo y en ningún caso restrictivo, frente al derecho de participación que tienen todos los colombianos.

Los Acuerdos que se suscriban para el logro de la paz, deben ser objeto de verificación por los colombianos, pues sin duda alguna será una de las decisiones más importantes a tomar, y requiere de forma ineludible de un pronunciamiento popular, que definirá durante cinco días, el futuro de un país que lleva más de cincuenta años en un conflicto, del que se aproxima su terminación.

Los mecanismos y herramientas encaminados a lograr la participación del mayor número de ciudadanos posibles en un certamen democrático, encuentra pleno respaldo constitucional, en premisas tales como el carácter estructural de la democracia, que es a su vez definitoria del Estado. Al respecto valga citar el pronunciamiento constitucional que refiere que *¿El principio democrático constituye uno de los fundamentos estructurales de nuestro Estado constitucional, pues no solo irradia todo el ordenamiento jurídico sino que legitima el poder de las autoridades públicas (C. P. preámbulo, artículos 1º, 2º, 3º, 40, entre otros). Por ello, los operadores jurídicos no pueden desconocer la importancia indiscutible que tiene la constitucionalización de los mecanismos democráticos, por lo que ¿a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito*.

Es precisamente el objeto de este proyecto de ley, hacer más dinámico a la democracia participativa, reuniendo todas aquellas herramientas a la mano, para garantizar el mayor número de participación ciudadana, en la decisión más importante a tomar en las últimas décadas.

Eficacia de la participación democrática

De acuerdo con Kelsen[5][5], el desarrollo legal de disposiciones constitucionales debe guardar una estrecha concordancia con el carácter progresivo de los derechos enunciados en la Carta Política, razón por la cual no basta con regular los mecanismos de participación democrática, debe garantizarse que estos mecanismos materialicen realmente el querer de la ciudadanía y así lo puedan expresar en un pronunciamiento popular.

Los mecanismos de participación democrática en Colombia no han sido verdaderamente eficaces en lo que se refiere a la garantía de la participación de todos en las decisiones que los afectan; así las cosas desde la vigencia de la Constitución de 1991 solo se ha convocado a un Referendo Nacional, del que solo alcanzó el umbral la primera de sus dieciocho preguntas. Las consultas populares han funcionado a nivel local, ninguna revocatoria del mandato se ha llevado a las urnas, las sesiones anuales que deben hacer los Concejos Municipales y Distritales en cabildo abierto no se realizan, a menos que medie solicitud popular y nunca se ha convocado a Plebiscito.

Esta, por así llamarla ¿crisis¿ de los mecanismos de participación democrática, motivó a que en el año 2011 se propusiera una reforma para estos mecanismos y así se pudiera dotar de mayor eficacia la Ley 134 de 1994, que reguló el artículo 103 de la Constitución.

Sin embargo, la nueva Ley 1757 de 2015, aunque contiene aspectos que logran una mayor efectividad en los mecanismos de participación, aún no ha sido aplicada por su reciente expedición y porque siguen habiendo muchas dificultades para usar estos mecanismos. Es por esta razón que desde el Legislativo se debe buscar dotar de la mayor eficacia el mecanismo de participación que se utilice para refrendar e implementar los acuerdos de paz que se logren entre el Gobierno y las guerrillas, estableciendo reglas especiales para superar las dificultades que persisten en el proceso de convocatoria y votación de los mecanismos de participación democrática.

Umbral

Una de las dificultades estructurales en la aplicación de todos los mecanismos de refrendación es que cuentan con dos tipos de umbrales: un umbral de aceptación y un umbral de decisión. El primero de ellos hace referencia a una votación mínima requerida para que el mecanismo tenga validez jurídica, el segundo, es aquel que hace referencia al porcentaje mínimo de votos que se necesitan para que lo votado en el referendo, consulta popular o plebiscito sea obligatorio[6][6].

El umbral de aceptación del Plebiscito (ver Tabla 1), de acuerdo a la Ley 1757 de 2015, es el 50% del censo electoral vigente, para el referendo es el 25% y para la consulta popular es 33,3%. Estos umbrales implican que para que el mecanismo tenga validez debe votar un porcentaje mínimo de ciudadanos, de no hacerlo y aunque haya ganado el ¿SÍ¿, el mecanismo será ineficaz y tendrá nulas consecuencias jurídicas y políticas.

En la práctica estos umbrales tienen un incentivo negativo debido a que abstenerse de votar tiene un efecto real sobre el umbral de aceptación< b>. De hecho, las campañas de abstención en este tipo de mecanismos resultan más eficaces que las campañas por el *¿NO¿*, un voto por el *¿NO¿* es un voto que promueve alcanzar el umbral de aceptación y por ende podría facilitar que el *¿SÍ¿*, de llegar a ganar, tuviera efectos jurídicos. Es por eso que en el uso de estos mecanismos, gran parte de los opositores a las iniciativas, más que promover el voto por el *¿NO¿* promueven la abstención y dificultan la obtención del umbral de aceptación.

Una vez pasado el umbral de aceptación, los tres mecanismos tienen umbrales de decisión iguales, en cada uno de ellos la decisión será válida y obligatoria cuando la mitad más uno de los sufragantes hayan votado afirmativo al texto puesto a consideración. Esto en la práctica implica que los umbrales de decisión para el referendo, la consulta popular y el Plebiscito sean del 12,5% del censo electoral, 16,5% y del 25%, respectivamente.

Tabla 1. Umbrales de decisión y de aceptación de los mecanismos de participación ciudadana

Tipo de mecanismo	Umbral de aceptación	Umbral de decisión
Referendo	25% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (12,5%)
Consulta Popular	33% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (16,5%)
Plebiscito	50% del censo electoral	La mitad más uno de los sufragantes (25%)

La propuesta que ponemos a discusión gira en torno **a que el Plebiscito por la Paz cuente con un umbral de aceptación del 13%**, con el fin de mitigar el incentivo negativo inherente al umbral y los efectos jurídicos de la abstención en el plebiscito, teniendo en cuenta el histórico abstencionismo electoral en Colombia.

VI. Conclusión

A través de esta iniciativa se habilita la posibilidad de que el Presidente de la República convoque a Plebiscito a los colombianos para que refrenden los acuerdos de paz para la terminación del conflicto, que suscriban el Gobierno y los grupos armados organizados al margen de la ley.

Este Plebiscito tiene unas reglas especiales y diferentes a las consagradas en las leyes estatutarias que han regulado el artículo 103 Constitucional y buscan garantizar la mayor participación de la ciudadanía, para que a su vez la implementación de los acuerdos de paz cuente con la debida legitimidad.

Este es un aporte del Congreso de la República para preparar los instrumentos necesarios de cara a la eventual firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera el próximo 23 de marzo de 2016. El Plebiscito para la Paz sienta un precedente importante que podría ser tenido en cuenta a la hora de refrendar otros acuerdos que el Gobierno nacional suscriba con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Es por las anteriores razones que se solicitará a la Honorable Plenaria de Senado de la República dar segundo debate a este proyecto de ley estatutaria, conforme el texto propuesto a continuación.

Solicitud Senadora Claudia López: Se incluye el siguiente texto a solicitud de la honorable Senadora:

Como se señaló en el voto concurrente de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños vs. El Salvador, ¿la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales¿.

En el debate público que ha habido en Colombia sobre las medidas necesarias para la terminación del conflicto armado interno se repite que esas respuestas excepcionales comprenden una serie de medidas tendientes a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En efecto, estas son medidas de gran importancia para la terminación de un conflicto armado, pero ello no debe llevar a asumir son las únicas medidas excepcionales necesarias. La terminación de un conflicto armado demanda otras medidas de esa naturaleza, algunas de las cuales incluso implican la modificación de instituciones propias del derecho constitucional nacional. En ese sentido, así como se habla de justicia penal transicional, podría también hablarse de un derecho constitucional transicional.

En el contexto colombiano, dentro de las reformas a instituciones propias del derecho constitucional que son necesarias para la paz, cabe destacar dos. Por un lado, la reforma al procedimiento legislativo que ordinariamente se utiliza para la aprobación de leyes y de reformas constitucionales, de enorme importancia para garantizar la implementación oportuna de lo pactado, en un tiempo razonable que equilibre la deliberación democrática y el respeto a los acuerdos de paz. Se trata de una iniciativa de gran importancia, en la medida en que si se utilizaran los procedimientos ordinarios previstos en la Constitución para la aprobación de leyes y de reformas constitucionales, la implementación legal y constitucional de lo pactado tardaría mucho tiempo, lo cual plantea un serio riesgo para la desmovilización del grupo armado con el que se pactó un acuerdo de paz.

Una reforma de este estilo es la que se promueve con el Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2015 Senado, el cual crea un procedimiento legislativo especial y se confieren facultades al Presidente para expedir normas con fuerza de ley, ambos con la finalidad de aprobar de manera más ágil normas que den validez jurídica a lo acordado con un grupo armado al margen de la ley.

Por otro lado, la reforma a la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana es también un ejemplo de este derecho constitucional transicional, tendiente a reconocer el derecho a la participación ciudadana (artículos 2º y 40 de la Constitución Política) frente a un tema de enorme trascendencia para la vida política del país como es la firma de un acuerdo. En este caso, utilizar los mecanismos de participación ordinarios tampoco es una opción, pues han sido diseñados de tal forma que impiden su utilización para la refrendación de los

acuerdos de paz. Entre otros inconvenientes, estos mecanismos tienen un umbral de validez (es decir, un número mínimo de personas del censo electoral que deben votar para que se entienda válido el mecanismo de participación), excluyen la posibilidad de ser votados en bloque o de someter a votación popular asuntos que implicarían una reforma constitucional.

Por lo tanto, es preciso adoptar nuevas normas en materia de mecanismos de participación. En la medida en que el artículo 103 de la Constitución Política enlista de manera taxativa los mecanismos de participación, la ley estatutaria no puede crear uno nuevo, por lo que no se propone un mecanismo de participación diferente a los existentes, sino una variación especial y excepcional de uno de los existentes: el plebiscito.

En resumen, el marco jurídico existente, pensado para situaciones de normalidad, no necesariamente contempla las alternativas que la realización de la paz requiere, por lo que se hace necesario, en un contexto de justicia transicional, adoptar reformas de derecho constitucional transicional. Este es el sentido que inspira el presente proyecto de ley estatutaria.

Proposición

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la Honorable Plenaria del Senado de la República, dar Segundo Debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 94 Senado de 2015, 156 de 2015 Cámara**, por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, de acuerdo con el texto aprobado en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara.

Atentamente,

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

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

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

**TEXTO APROBADO POR LAS COMISIONES PRIMERAS DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA Y DE LA HONORABLE CÁMARA DE
REPRESENTANTES ¿SESIONES CONJUNTAS¿ AL PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA NÚMERO 94 DE 2015 SENADO, 156 DE 2015 CÁMARA**

por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá someter a consideración del pueblo mediante plebiscito, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual estará sometido en su trámite y aprobación a las reglas especiales contenidas en la presente ley.

Artículo 2°. *Reglas especiales del Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Los procedimientos de convocatoria y votación se regirán por las siguientes reglas:

1. El Presidente deberá informar al Congreso su intención de convocar este plebiscito y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente.

2. El Congreso deberá pronunciarse en un término máximo de un mes. Si el Congreso se encuentra en receso deberá reunirse para pronunciarse sobre el plebiscito. Si dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República informe su decisión de realizar el Plebiscito por la paz, ninguna de las dos Cámaras, por la mayoría de asistentes, haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo.

3. Se entenderá que la ciudadanía aprueba el plebiscito por la paz en caso de que la votación por el *¿sí¿* obtenga una cantidad de votos mayor al 13% del censo electoral vigente y supere los votos depositados por el *¿no¿*.

Artículo 3°. *Carácter y consecuencias de la decisión.* La decisión aprobada a través del Plebiscito para la Refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tendrá un carácter vinculante para efectos del desarrollo constitucional y legal del Acuerdo.

Artículo 4°. *Remisión normativa.* En lo no previsto en esta ley se aplicará lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015 y demás normas concordantes.

Artículo 5°. *Divulgación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* El Gobierno nacional publicará y divulgará el contenido íntegro del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicha publicación se realizará de manera permanente, con mínimo treinta (30) días de anticipación a la fecha de votación del Plebiscito.

El Gobierno nacional garantizará la publicidad y divulgación de acuerdo final mediante una estrategia de comunicación que asegure la transparencia y el conocimiento a fondo de los acuerdos, con el objetivo de generar un debate amplio y suficiente, utilizando para ello los siguientes medios de comunicación masivos y canales digitales de divulgación:

- a) Sitio web de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las fuerzas militares;
- b) Redes sociales de las entidades públicas de la rama ejecutiva, del sector central y el sector descentralizado por servicios, incluyendo las fuerzas militares;
- c) Periódicos de amplio tiraje nacional;
- d) Servicios de Radiodifusión Sonora Comercial de alcance nacional, que cederán a título gratuito en horario *prime time* un espacio de cinco minutos diarios;
- e) Servicios de Radiodifusión Sonora Comunitaria, que cederán a título gratuito en horario *prime time* un espacio de cinco minutos diarios;
- f) Canales de televisión pública y privada, estos últimos cederán a título gratuito en horario *prime time* un espacio de cinco minutos diarios;
- g) Urna de cristal como principal plataforma del gobierno para la participación ciudadana y la transparencia gubernamental.

En el caso de los literales c), d), e) y f) el Gobierno nacional presentará una síntesis de los aspectos más relevantes del acuerdo final invitando a los ciudadanos a conocer el texto íntegro en sus sitios web y redes sociales.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo, respecto de los literales a), b), c) y g). La Agencia Nacional del Espectro verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto de los literales d) y e). La autoridad nacional de televisión verificará y certificará el cumplimiento de la orden impartida en el presente artículo respecto del literal f).

Las entidades comprometidas en la verificación y certificación del cumplimiento de estas órdenes rendirán cuentas públicas con posterioridad a la votación del Plebiscito sobre la gestión realizada.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara ¿Sesiones Conjuntas¿ el Proyecto de Ley Estatutaria número 94 de 2015 Senado, 156 de 2015 Cámara, por medio de la cual se regula el Plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, como consta en la sesión del día 18 de noviembre de 2015, Acta número 01 SC.

Ponentes Coordinadores:

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

-
- [1][1] Diccionario Real Academia de la Lengua Española.
- [2][2] Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994.
- [3][3] Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015.
- [4][4] Corte Constitucional, Sentencias C-1053 de 2012, T-814 de 1999, T-473 de 2003, T-127 de 2004.
- [5][5] KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Porrúa, página 118.
- [6][6] Sentencia C-180 de 1994. M. P. Hernando Guerrero Vergara. ¿Las reglas y requi sitios exigidos para llevar a cabo las campañas para Plebiscito, no contrarían el ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, desarrollan la atribución que el Constituyente le otorgó al legislador para reglamentar este mecanismo. Empero, debe la Corte indicar que la exigencia del voto favorable de ¿la mayoría del censo electoral¿ es francamente desmesurada, si se tiene en cuenta que el apoyo ciudadano requerido para los otros mecanismos de participación, por lo general, es del cinco por ciento (5%)¿.