



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - Nº 61

Bogotá, D. C., miércoles, 8 de febrero de 2017

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 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.*

Bogotá, D. C., febrero 7 de 2017

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Cuidad

**Asunto: Radicación del informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 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.**

Cordial saludo:

En cumplimiento de su encargo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Honorable Senado de la República, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al **Proyecto de Acto Legislativo número 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.**

#### I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El 19 de diciembre de 2016, el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, radicó en Comisión Primera del Senado el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016. El

18 de enero de 2017, mediante Proposición número 1, se solicitó realizar audiencia pública para escuchar los comentarios de varios académicos sobre el tema, que se realizó el 24 de enero del año en curso. La mesa directiva de la Comisión Primera del Senado designó como ponentes a los Senadores Horacio Serpa (Coordinador), Roberto Gerlén, Germán Varón, Manuel Enríquez, Claudia López, Alexander López, José Obdulio Gaviria y Doris Vega.

#### II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 2.1. Del acuerdo de paz

El 7 de julio de 2016 el Congreso aprobó el llamado "Acto Legislativo para la Paz"<sup>1</sup> -Acto Legislativo 01/16-, que incorporó de manera transitoria en la Constitución un procedimiento especial para la implementación de leyes que ejecutaran el llamado Acuerdo de Paz que se acordare con las Farc.

Ante 2.500 invitados, en Cartagena (26/IX/2016), el Presidente Juan Manuel Santos firmó el anunciado "Acuerdo de paz" con las Farc. La ratificación del Acuerdo se intentó por la vía de un plebiscito (2/X/2016). El pueblo negó la refrendación con el voto mayoritario de los ciudadanos (6.419.759 de colombianos rechazaron de manera categórica el pacto suscrito).

El gobierno hizo retoques al Acuerdo. En vez de simplificar, como lo demandaba el NO, aumentaron a 310 páginas la extensión del cacareado Acuerdo. Y contra toda lógica política y legal, resolvió llevar a cabo una segunda escenografía de firma del mismo Acuerdo en el Teatro Colón (26/IX/ 2016).

La ciudadanía votó NO en el plebiscito, pero al Gobierno no le importó. E hizo una maniobra insólita: vino al Congreso a solicitar que, mediante una simple

<sup>1</sup> Acto Legislativo 01 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.*

proposición, sus partidos políticos afines le aprobaron lo que el pueblo le había negado, como si esa simple diligencia protocolaria y leguleya reemplazara el pronunciamiento popular. Es la voltereta legal más descarada de nuestra historia constitucional. Una de las cámaras, el senado, se abstuvo de aprobar la proposición. No obstante, el gobierno, con el visto bueno de la presidencia del Senado, dio por sentado que lo que valía era la intención de la mayoría, que ellos suponían era la de aprobarla. Por eso en la exposición de motivos afirmaron, falazmente, que el senado había aprobado la proposición.

La Corte Constitucional, no ya en su sabiduría sino en su vergonzante ambigüedad, aprobó el llamado ‘fast track’ para implementar un acuerdo de paz<sup>2</sup>. La providencia es un galimatías jurisprudencial en virtud del cual se podía aprobar el supuesto nuevo acuerdo de paz con las Farc a pesar de que había sido derrotado por el “NO” en el plebiscito.

Ese galimatías de una Corte llamada a ser guardiana de nuestra Constitución, permite que la implementación del acuerdo se haga mediante normas que se expidan en tiempos convenientemente cortos durante la etapa Legislativa. Por otra parte, ha prosperado la idea del señor Enrique Santiago Romero, asesor jurídico extranjero de las Farc, idea que se ha convertido en política de este Gobierno: que la implementación del Acuerdo de Paz con las Farc, debe hacerse elevando su contenido a rango constitucional.

## 2.2. Del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2016

El presente proyecto de acto legislativo 01 de 2016 busca adicionar un artículo transitorio a la Constitución para “*dar estabilidad y seguridad al acuerdo final para la implementación del conflicto y la constitución de una paz estable y duradera*”.

El primer párrafo del artículo transitorio es el siguiente:

**“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 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 referencia de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final.**

*Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido con 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 integridad 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 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”.*

<sup>2</sup> Expediente D-11601 - Sentencia C-699/16 (diciembre 13) M. P. María Victoria Calle Correa.

## 2.3. El derecho internacional en la Constitución

En la Constitución de 1991 está incorporada la implementación de los llamados tratados y convenios ratificados por Colombia sobre asuntos de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Además, el Estado puede reconocer los asuntos de jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Todos estos tratados y convenios internacionales consagrados en la Carta se encuentran vigentes y son inherentes a la persona humana, es decir, cualquier ciudadano colombiano puede buscar protección, invocándolos<sup>3</sup>.

Dentro de los derechos, deberes y garantías que se desarrollan en el título II de nuestra Carta, se encuentra la aplicación y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. El mismo parámetro de interpretación que expresan los artículos 93 y 94 de nuestra Carta aplica en su totalidad a cualquier tipo de norma y protege a cualquier persona en el territorio nacional. Pregunto: ¿para qué necesitamos normas adicionales a las existentes, con referencia a los acuerdos suscritos por este gobierno con organizaciones ilegales?

La Corte Constitucional ha explicado en el pasado y ha consolidado doctrina sobre los parámetros de adopción de las normas internacionales en el orden interno. Veamos cuáles son esas normas:

a) El artículo 9°, el cual reconoció que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto por la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia;

b) El artículo 93, según el cual “*Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.*”.

c) El artículo 94, que establece que “*la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Consti-*

<sup>3</sup> “**Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.*

<Incisos 3° y 4° adicionados por el artículo 1° del Acto Legislativo número 2 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:>

*El Estado colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.*

*La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.*

**Artículo 94.** *La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.*

tución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”

d) El artículo 214 que al regular los estados de excepción dice en su numeral 2: “No podrán suspenderse los Derechos Humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario.”

e) El artículo 53 que preceptúa: “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”, y

f) El artículo 102 que dice en su inciso 2º que: “Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República”<sup>4</sup>.

No parece que las 310 páginas de las Farc encuadraran en los anteriores criterios.

#### 2.4. Validez de la norma y leyes de implementación y desarrollo del acuerdo final

La labor de la Corte Constitucional consiste en velar por la integridad y supremacía de la Constitución. Por lo menos esa ha sido su tarea en el pasado de acuerdo con lo que leemos en el artículo 241 de la Carta.

Proponer que la validez de las normas y las leyes que se implementen tengan en el llamado Acuerdo de Paz un parámetro de interpretación obligatoria significa simple y llanamente el fin de nuestro control mixto de constitucionalidad concentrado en la Corte, y el control difuso que puede ejercer cualquier autoridad para dejar de aplicar una ley inconstitucional.

No podemos imaginar que los partidos de gobierno no sean conscientes de la gravedad de la propuesta gubernamental. No concebimos que la mayoría de este congreso quieren esa consecuencia y comparten la idea de aniquilar nuestro sistema constitucional.

La separación de poderes es otro principio gravemente amenazado. Cada rama del poder tiene una delicada tarea misional. La Corte Constitucional ha dicho que “La separación funcional del poder del Estado en distintas ramas y órganos tiene como objetivo primordial garantizar la libertad de los asociados, al mismo tiempo que se racionaliza el ejercicio de dicho poder para el desarrollo eficiente de las diversas finalidades constitucionales encomendadas al Estado. En efecto, la separación funcional permite, por una parte, limitar el alcance del poder que ejerce cada órgano y, por ende, restringir su indebida injerencia sobre la actividad de los asociados, garantizando el goce efectivo de una mayor libertad y, por otra, asegurar que los diversos órganos desarrollen un mayor grado de especialización institucional, y le den un manejo más técnico a sus funciones”<sup>5</sup>.

Pretender, como se hace en este proyecto de acto legislativo, que todas las instituciones y autoridades del Estado deban postrarse ante la santidad de las 310

páginas, no puede considerarse menos que como un suicidio interinstitucional absolutamente inaceptable.

#### 2.5. Espiritismo en la propuesta:

Resulta muy difícil determinar, sin tener talentos sobrenaturales, que se pueda entender por “contenidos”, “compromisos”, “espíritu” y “principios” del Acuerdo Final descritos en el segundo inciso de la propuesta de acto legislativo.

Pregunto a los honorables Senadores: ¿será posible que un juez aborde el estudio de los “compromisos, espíritu y principios” de las 310 páginas del llamado Acuerdo Final, pactado coyunturalmente por un Gobierno, como si se tratara del análisis del “espíritu y principios” de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, o de la Constitución de Filadelfia o de nuestra Carta constitucional? ¿Hasta tan lejos llegó la arrogancia de Santos y “Timochenko”?

#### 2.6. La propuesta sustituye la Constitución:

Esta propuesta, si se aprueba, jamás tendrá la bendición de un juez íntegro.

Múltiples casos, a lo largo y ancho de nuestra geografía constitucional, demuestran que proyectos de normas constitucionales mucho menos invasivas que las que se pretenden consagrar en este, han tenido mala suerte precisamente por desafiar la Constitución al punto de sustituirla.

Veamos ejemplos:

- En las Sentencias C-332 de 2005, C-313 de 2004 y C-668 de 2004 se declaró inexecutable parte del Acto Legislativo 01 de 2003, en el que se adoptaba una Reforma Política Constitucional respecto de los partidos y movimientos políticos. ¿Acaso acabar con el principio de separación de poderes no sustituye la Constitución?

- En la Sentencia C-816 de 2004 se declaró inexecutable el Acto legislativo 02 de 2003 por medio del cual se modificaban los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución, reforma que buscaba enfrentar el terrorismo. ¿Destruir las competencias de control de la Corte Constitucional no resulta todavía peor?

- En la Sentencia C-033 de 2009, la Corte modificó en su totalidad el Acto Legislativo 02 de 2007 que pretendía que los municipios de Buenaventura (Valle de Cauca) y Tumaco (Nariño) se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. ¿Incorporar a la Constitución 310 páginas de contenido ambiguo e ilegítimo políticamente no es la peor sustitución de la Constitución?

- En la Sentencia C-588 de 2009 se declaró inexecutable el Acto Legislativo 01 de 2008 que buscaba formalizar como empleos de carrera a los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004, estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes. ¿No sustituye la Constitución una propuesta que eleva a parámetro de constitucionalidad un acuerdo de paz derrotado en las urnas?

- En las Sentencias C-702 de 2010 y C-040 de 2010, la Corte declaró inexecutable parte del Acto Legislativo 01 de 2009 que modificaba la reglamentación de los movimientos y partidos políticos en Colombia. ¿No resulta peor elevar a rango constitucional una fórmula de impunidad y obligar a los jueces a aceptarla?

<sup>4</sup> Sentencia C-067/03. Magistrado Ponente: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Bogotá D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil tres (2003).

<sup>5</sup> Sentencia C-971/04, Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D. C., siete (7) de octubre de dos mil cuatro (2004).

- En la Sentencia C-1056 de 2012 se declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2011 que reformó la Constitución para definir que en adelante no habría lugar a la sanción de la pérdida de investidura por la violación al régimen de conflicto de intereses para los Congresistas (numeral 1 del artículo 183 constitucional). ¿No reviste mayor gravedad pretender que la política equivocada de un gobierno coyuntural se eleve a rango constitucional?

- En la Sentencia C-249 de 2012 se declaró inexecutable el Acto Legislativo 04 de 2011 que buscaba determinar las calidades de los aspirantes a ingresar y actualizar a los cargos de carrera. ¿No es peor sustitución de la Constitución subir 310 páginas a rango constitucional?

- En la Sentencias C-373 de 2016 y C-285 de 2016, la Corte declaró inexecutable gran parte del articulado del Acto Legislativo 2 de 2015 a través del cual se buscaba adoptar la reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional. ¿No sustituye nuestra Constitución otorgar rango normativo, y el más alto, a un Acuerdo de paz rechazado por la ciudadanía?

No tenemos ninguna duda de que, considerando tales precedentes, esta norma será declarada inexecutable. No me imagino a nuestra justicia constitucional espasada de pies y manos.

### 2.7. En resumen:

El Centro Democrático cree que este proyecto de acto legislativo debe ser rechazado categóricamente, en resumen, por lo siguiente:

a) No puede ser considerada un desarrollo del derecho a la paz porque la propuesta fue derrotada en las urnas el 2 de octubre.

b) Tampoco puede ser desarrollo del derecho a la paz, porque en nuestra opinión la paz no presupone impunidad, sino justicia.

c) La ponencia tiene un defecto enorme: no explica cuáles de las 310 páginas del llamado Acuerdo Final corresponden a “derechos fundamentales” o a “Derecho Internacional Humanitario”. De modo que se pueda entender el alcance de lo que se propone. Como no lo explica, suponemos que hay motivaciones ocultas en la norma que no se nos han revelado.

d) La propuesta es maliciosa: aparenta reducir su proyección a derechos fundamentales y a DIH, pero la amplía extendiéndola también a aquellos derechos “conexos con los anteriores”. Como la ponencia no explica cuáles son los derechos “conexos con los anteriores”, suponemos también por este aspecto que hay vicios ocultos.

e) La disposición, evidentemente, va dirigida a la Corte Constitucional, para cercenar su capacidad de control. Y sin embargo, no se menciona el nombre de la Corte. ¿Por qué?

f) No se entiende cómo una norma constitucional tenga que definirse a sí misma como “parámetro de constitucionalidad”. Toda norma constitucional, por el

hecho de serlo, es parámetro de control. Podemos saber de este modo que el móvil de la propuesta es oscuro.

g) La norma está haciendo algo mucho peor que la opción de meter el llamado Acuerdo Final al bloque de constitucionalidad vía depósito del tal Acuerdo final en Ginebra. Está incorporando el Acuerdo Final, un texto de 310 páginas que además los colombianos rechazaron el 2 de octubre, a la Constitución, lo que es peor.

h) Cuestionamos que la política de un gobierno en particular se eleve a rango constitucional. La constitución pierde credibilidad, legitimidad y se permea del desprestigio del gobierno cuya política se pretende constitucionalizar.

i) La norma acaba con el principio de separación de poderes, al pretender someter a todos los órganos del estado a la voluntad de los firmantes del llamado Acuerdo final.

j) Sería oportuno que nos explicaran cuál es la diferencia entre “contenidos”, “compromisos”, “espíritu” y “principios” del Acuerdo final (segundo inciso)... ¿En qué estamos, pues, honorables Senadores? ¿Se trata de derechos fundamentales y DIH, o se trata de aquellos dos, más los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios? ¿Qué es lo que nos van a constitucionalizar?

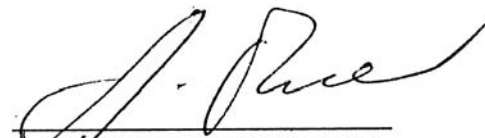
k) La limitación de los tres períodos presidenciales posteriores (artículo 2º) no es más que el reconocimiento anticipado de la derrota de la política de apaciguamiento frente al terrorismo en las próximas elecciones.

l) Esa aparente limitación temporal es un canto a la bandera, porque no hay normas constitucionales superiores a otras. Y resulta que el resto de normas constitucionales, de por sí, permiten modificar cualquier norma, incluyendo las que quiera promover el señor Ministro del Interior. No existen cláusulas pétreas.

Por todo lo anterior,

### 3. PROPOSICIÓN

Solicito a la Comisión Primera del Senado de la República **archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 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.



**JOSÉ OBDULIO GAVIRIA**  
SÉNADOR DE LA REPÚBLICA