Bogotá D.C., Noviembre 8 de 2017

Doctor

**ÁNGEL MARIA GAITÁN PULIDO**

Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes

Ciudad

REF**: *PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°. 018 DE 2017 CÁMARA - 009 DE 2017 SENADO.***

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, me permito rendir Informe de ***Ponencia Negativa*** para primer debate del Proyecto de Ley No. 018 de 2017 Cámara - 009 de 2017 Senado *“Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”.*

1. **TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El día ocho (08) de agosto de 2017, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri Valencia y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo, radicaron ante la Secretaria General del Senado de la República el Proyecto de Ley No. 018 de 2017 Cámara-009 de 2017 Senado *“*Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”.

La iniciativa fue publicada en la Gaceta No. 108 de 2017 del Congreso de la República.

1. **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS** 
   1. **PROCEDIMIENTO ESPECIAL**

Teniendo en cuenta que el trámite que surtirá el Proyecto de Ley en referencia, se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 1ª del Acto Legislativo 01 de 2016, es menester traer a colación los siguientes aspectos:

El 7 de julio de 2016 el Congreso de la República aprobó el 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”* que incorpora un procedimiento legislativo especial bajo un trámite preferencial para los Proyectos de Ley y de Acto Legislativo destinados a ejecutar el llamado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) con las Farc.

Sin embargo, es relevante tener en cuenta un antecedente que marcó la historia de Colombia, y no precisamente por el hecho de la firma de un Acuerdo, sino, por los graves hechos ilegítimos que se desencadenaron y que hoy ponen en jaque la institucionalidad y el Estado Social y Democrático de Derecho que se constituyó con la Constitución Política de 1991. El día 26 de septiembre de 2016, se firmó el tan anunciado Acuerdo de Paz con las Farc.

No obstante, en razón al punto 6.6 del *Acuerdo sobre “Refrendación*” se registró “*en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale*” fue así, como el mecanismo de participación que se llevó a instancias democráticas y a someterse a la voluntad del pueblo, fue el Plebiscito, el cual se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, donde el pueblo colombiano negó la refrendación con el voto mayoritario de los ciudadanos, pues 6.419.759 se manifestaron y rechazaron de manera categórica el Pacto suscrito en su totalidad.

Cabe resaltar que el Gobierno realizó retoques “cosméticos” al Acuerdo, y en este, como en tantos procederes reprochables del actual Gobierno, simplemente aumentó la extensión del contenido del Acuerdo, a cambio de simplificarlo, como lo demandaba el NO, manifestando haber acogido propuestas, haber atendido observaciones y el mandato ciudadano del Plebiscito del 2 de octubre. Es decir, no se ocupó de los asuntos de fondo y, por el contrario, mantuvo los temas sustanciales negados por el voto popular.

Posteriormente, el Gobierno llevó a cabo una segunda escenografía de firma del Acuerdo, en el teatro Colón de la ciudad de Bogotá D.C, el 24 de noviembre de 2016.

Bajo estos antecedentes y teniendo en cuenta que “*El ejercicio del voto constituye una manifestación de la libertad individual*” que “*implica, que la decisión contenida en el voto sea respetada*”[[1]](#footnote-1), se logra inferir ante las actuaciones del Gobierno, un considerable desconocimiento, que genera como consecuencia, que todas las actuaciones que se realicen se hagan sobre la base de hechos ilegítimos e ilegales al desatender este mandato.

Así mismo, desconociendo la voluntad popular y el valor que representa el ejercicio voluntario del voto y el derecho fundamental que constituye, el Gobierno en su proceder censurable, y aludiendo estar cumpliendo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016, M.P María Victoria Calle Correa, solicitó al Congreso que, mediante una proposición le aprobaran lo que el pueblo en su manifestación constitucional y legítima, le había negado. De esta manera, remplazó el pronunciamiento popular, y lo sustituyó con una diligencia protocolaria y leguleya. Siendo menester recordar, que una de las cámaras, el Senado de la Republica, se abstuvo de aprobar la proposición.

Así las cosas, con este proyecto se genera un quebrantamiento del Estado Social y Democrático de Derecho, no solo por devenir de hechos ilegítimos, sino también por ser tramitado bajo un procedimiento especial inconstitucional, como quiera que:

* Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial**, serán de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional**, trasgrediendo esta limitación, específicamente los artículos 154 y 375 de la Constitución Política de 1991, los cuales indican:

Artículo 154. ***Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros****, del Gobierno nacional,* ***de las entidades señaladas en el artículo 156, o por*** iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. (…)(Negrilla fuera de texto)

Artículo 375. ***Podrán presentar proyectos de acto legislativo*** *el Gobierno,* ***diez miembros del Congreso,*** *el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. (…)* (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior permite colegir, que resulta contrario a derecho limitar la facultad constitucional otorgada al Congreso, de presentar proyectos de ley o de acto legislativo, y es más grave aun cuando esta restricción se aplica dentro de un trámite especial, en el que se está implementando un acuerdo entre el Gobierno Nacional y un grupo subversivo (FARC), que requeriría de una participación activa del Legislativo, al ser el órgano idóneo y competente para presentar iniciativas que permitan enriquecer y perfeccionar lo acordado.

* Se **traslada al ejecutivo el poder de manejo de la agenda del Congreso,** aspecto quequebranta la autonomía del Legislativo, al establecerse no solo que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el procedimiento especial para la paz tendrán un trámite preferente, sino que además, tendrán prelación en el orden del día sobre cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva Cámara o Comisión decida sobre él, restringiendo esta facultad del ejecutivo, la capacidad decisoria del Congreso de la República.
* **Se reduce el trámite de los actos reformatorios de la Constitución**, equiparándolos a leyes ordinarias, quebrantando este hecho específicamente el artículo 375 de la Constitución Política, el cual *expresa:*

*Artículo 375*. *(…) “El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos”.*

Con esa modificación al procedimiento legislativo, se desconoce la diferencia que el Constituyente de 1991 estableció entre el trámite de una ley y de un acto legislativo, al reducir para los actos reformatorios de la constitución el número de debates totales, de ocho (8) a cuatro (4), y al disminuir el número de vueltas que deben surtirse de dos (2) a una (1) sola, equiparándolo a una ley ordinaria, cuando un acto legislativo debe someterse a mayor análisis, dada su naturaleza modificatoria de la Carta Magna.

* **Impone límites desproporcionados al poder judicial,** desconociendo los principios de separación de poderes y de independencia de la Rama Judicial, al establecer que los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz tendrán control **automático** y **único,** limitando así la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda ejercer un control posterior y rogado, como quiera que la Constitución de 1991 no establece ninguna limitante al poder de revisión constitucional, salvo cuando se hable de cosa juzgada.

En consideración a lo anterior, el 30 de agosto del 2016, el partido Centro Democrático radicó la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 01 de 2016, fundamentada en cargos por juicio de sustitución de la Constitución; y cargos por vicios formales de trámite.

Estableciendo, en primer lugar, que e*l “Acto legislativo demandado, sustituye la Constitución y por ende debe ser declarado inexequible, de acuerdo con la teoría de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución”.* Esto se explica, haciendo referencia a que la Corte Constitucional delimitó de forma inicial la noción de la sustitución de la Constitución como concepto distinto al de reforma constitucional. En sentencia C-551 del 9 de julio de 2003[[2]](#footnote-2), este alto tribunal sostuvo lo siguiente:

*(…) “El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el Constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido no está, por lo tanto, autorizado para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no solo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia”. (…)*

De esta forma, la Corte Constitucional establece una distinción entre las reformas constitucionales, que pueden hacerse por el constituyente secundario, y la sustitución de la Constitución, es decir, un cambio en la esencia misma de la Carta Política que pretende modificarse, ya que dichos cambios de esencia son privativos del constituyente primario y no del secundario.

Posteriormente, la Corte Constitucional volvió a referirse a la sustitución de la Constitución, haciendo una distinción más clara entre dicho concepto y la noción de reforma. En sentencia C-1200 del 9 de diciembre de 2003[[3]](#footnote-3), M.P Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, la Corte sostuvo:

*(…) “La insustituibilidad es distinta inclusive a la manifestación más amplia de intangibilidad. En efecto, la intangibilidad impide tocar el núcleo de un principio fundamental, o en su sentido más amplio afectar uno de los principios definitorios de la Constitución” (…).*

Por otra parte, la Corte Constitucional en sentencia C-249 de 2012[[4]](#footnote-4), estableció:

*(…) “Teniendo en cuenta esta diferenciación la Corte Constitucional empezó a realizar el control de constitucionalidad no solamente de los vicios formales en sentido estricto de los Actos Legislativos y de los demás mecanismos de reforma a la Constitución, sino también la revisión de la competencia de dicho órgano y así verificar que so pretexto de la reforma no se haya cambiado, derogado, remplazado o sustituido la Constitución de 1991 por otra integralmente diferente” (…).*

Es decir, que todo acto legislativo que reemplace o sustituya la Constitución de 1991 es susceptible de ser declarado inexequible.

En segundo lugar, respecto al cargo por vicios formales de trámite, la demanda precisa, que el acto legislativo incurrió en vicios de esta categoría, toda vez que, en su trámite, transgredió el principio de consecutividad, vulnerándose los artículos 157, 160, 241 numeral 1 y 375 de la Constitución colombiana y los artículos 224, 225 y 226 de la Ley 5 de 1992.

En materia constitucional, el artículo 157 establece como requisitos para la expedición de la Ley:

*(…) “2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara” (…) y (…) “Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate” (…).*

Así mismo, el artículo 375 regula el procedimiento de los actos legislativos de la siguiente forma:

*(…) “El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas* presentadas en el primero” (…).

Los aspectos enunciados conllevaron a que el pasado 17 de Mayo de 2017, la Honorable Corte Constitucional, se pronunciara sobre el 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”,* mediante el Comunicado N° 28 (Sentencia C-332 del 2017), en el cual declaró inexequibles los literales h) y j) del artículo 1° del mentado acto reformatorio de la Constitución.

El máximo Tribunal Constitucional, concluyó que tales disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso, en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, así mismo, la corporación judicial precisó que los literales resultaban incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes y, por consiguiente, sustituían parcialmente la Constitución.

Lo resuelto por la Corte, si bien reconoce la independencia e importancia del Congreso de la República dentro del procedimiento del “*fast track” (*vía rápida*),* no cambiael hecho, de que ese instrumento devenga de escenarios ilegítimos, y que por tanto, todo lo que surja de él tenga su misma suerte.

Así las cosas, todos los Proyectos del Ley y de Acto Legislativo deben ser tramitados de manera ordinaria y conforme a la ley 5 de 1992.

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento **Ponencia Negativa** al Proyecto de Ley No. 018 de 2017 Cámara - 009 de 2017 Senado *“Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones”.*

**RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS**

Representante a la Cámara

Departamento de Cundinamarca

1. Corte Constitucional, Sentencia C-142 de 200, M.P Eduardo Montealegre Lynett. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003. M.P MONTEALEGRE LYNETT, Eduardo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, Sentencia C-1200 de 2003. M.P CEPEDA ESPINOSA, Manuel José; ESCOBAR GIL, Rodrigo. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2012. M.P HENAO PÉREZ, Juan Carlos. [↑](#footnote-ref-4)