

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ DE 2017**

“Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz,

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento de grupos civiles armados organizados ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus estructuras o prácticas, grupos de seguridad ilegales o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas.

**Artículo 2°.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

**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

De la misma manera, la mesa pactó que el contenido de lo acordado debía ser refrendado por la ciudadanía, y en el marco de este procedimiento, 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 esté 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, líderes 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.
7. El congreso de la república Aprobó el 30 de diciembre de 2016 la ley de amnistía, la cual en su artículo 1 determina con arreglo al procedimiento legislativo, y de acuerdo con los pronunciamiento de la honorable Corte

Constitucional la refrendación del Acuerdo Final en los términos constitucionales fijados por este tribunal.

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<sup>1</sup>.

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 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%.

---

<sup>1</sup> 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

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 acompañados de la institucionalidad de las tres ramas del poder público servirán para desarrollos e implementaciones posteriores<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas.

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.

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

El proyecto se compone de un único artículo que contiene en su disposición la prohibición de carácter constitucional de constituir cualquier forma de organización ilegal cuya finalidad sea disputar en todo, o en parte el monopolio de la fuerza del estado.

La seguridad, como una finalidad del estado es uno de los pilares esenciales de la teoría constitucional del Estado Social de Derecho, pues es de esta garantía que depende la legítima concentración del orden constitucional de la guarda del orden público y los derechos de todos los ciudadanos.

El artículo es el siguiente:

***Artículo 1º.** Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento de grupos civiles armados organizados ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus estructuras o prácticas, grupos de seguridad ilegales o de justicia privada u otras denominaciones equivalentes.*

*La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas.*

Con el texto relaciona no solamente se honra el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que en su punto 3 contempla lo relativo a las garantías de seguridad, sino que va más allá y prohíbe, de manera generalizada, sin distinción alguna *la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, financiación, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento de grupos civiles armados organizados ilegales de cualquier tipo.*

**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**

Ministro del Interior