

## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_

*“por medio de la cual se modifica el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014”.*

**ARTÍCULO 1o.** El artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3 de la Ley 1421 de 2010, a su vez prorrogado por el artículo 1 de la Ley 1738 de 2014, quedará así:

**Artículo 8o.** Los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.
- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.

Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Cuando así lo disponga el Gobierno Nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley.

**Parágrafo 1o.** De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando

responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno Nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución de acusación.

**Parágrafo 2o.** Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las ordenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional, comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación.

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

**Parágrafo 3o.** El Gobierno Nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrá acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra éstos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o

declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno Nacional y de manera temporal, se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En estas zonas se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho.

**Parágrafo 4o.** El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.

**Parágrafo 5º.** Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno Nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

**ARTÍCULO 2o. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**

Ministro del Interior

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

## **Antecedentes.**

Desde el año 2011 se dio inicio a un proceso de intercambio de comunicaciones entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a través del cual se acordó iniciar un encuentro exploratorio y para tales efectos se encargó a una comisión de ciudadanos, encabezados por el Alto Comisionado para la Paz, con la finalidad de adelantar conversaciones exploratorias, en la más estricta reserva y confidencialidad, con miembros delegados de dicho grupo armado y en el contexto del cual, luego de seis meses de trabajo, se redactó un texto de acuerdo marco que establece una hoja de ruta para llegar a un acuerdo que ponga fin al conflicto armado.

Derivado de las gestiones, el día 26 de agosto de 2012, se firmó el Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre delegados del Gobierno de la República de Colombia (Gobierno Nacional) y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC- EP), como resultado del encuentro exploratorio que tuvo como sede La Habana, Cuba, entre el 23 de febrero y el 26 de agosto de 2012.

Mediante Resolución No. 339 de 2012, el Presidente de la República autorizó la instalación de una mesa de diálogo entre los representantes autorizados por el Gobierno Nacional con miembros representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la ciudad de Oslo (Noruega) de conformidad con lo previsto en el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera. En la misma resolución, se autorizó el desarrollo de una mesa de diálogo para conversar sobre los puntos consignados en la agenda del Acuerdo General referido, entre los delegados designados por el Gobierno Nacional con miembros representantes de las FARC, en la República de Cuba.

No obstante, todos estos esfuerzos exploratorios de acercamiento, así como los acuerdos hasta ahora alcanzados, pueden verse gravemente comprometidos, si no se establece un marco jurídico que facilite los procedimientos iniciales de desarme, desmovilización y reincorporación. Como es factible verificar, los instrumentos legales actualmente vigentes, encabezados por la Ley 418 de 1997, sus prórrogas, modificaciones y decretos reglamentarios, comprenden un marco jurídico insuficiente para las necesidades de seguridad jurídica que requerirán todas las operaciones y los procedimientos de desarme y desmovilización..

De conformidad con la H. Corte Constitucional, la paz puede ser considerada como uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional. Así se evidencia en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en varias de las disposiciones de la misma Carta, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Preámbulo y en la Carta constitutiva de la

Organización de Estados Americanos. También en el contexto americano, tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, firmados en 1966, la Paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos allí mencionados (Sentencia C- 370 de 2006).

La Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 1738 de 2014, constituye un instrumento legal esencial para materializar esa paz que puede hacer realidad los demás derechos.

### **Necesidad de reformar la Ley 418 de 1997.**

La Carta de 1991 ha sido concebida como una “Constitución para la Paz”. El Constituyente otorgó a la noción jurídica de la Paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (preámbulo); la concibe como un fin esencial del ordenamiento jurídico y un principio que debe orientar la acción de las autoridades públicas.

La importancia de este principio de la Carta Política ha sido revalidada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en múltiples oportunidades. Así, esa corporación, a tono con el artículo 22 Superior, ha recalado que la paz tiene la doble condición de ser al mismo tiempo un derecho y un deber de obligatoria observancia. Por ejemplo, en la sentencia C–370 de 2006 señaló que “la paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental del Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”.

Este valor se constituye como un bien supremo y presupuesto para el ejercicio de los demás derechos y uno de los principios fundacionales del Estado colombiano. Es, además, una regla de conducta de la que se desprenden obligaciones tanto para los ciudadanos como para el gobierno en la vía de la materialización de un orden justo y la convivencia pacífica.

También la entiende como un derecho constitucional (art.22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que constituye un mandato que debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades.

La Corte Constitucional también ha reconocido que el principio de dignidad humana y el derecho a la paz no sólo imponen el deber de prevenir la guerra sino que, en caso de un conflicto inevitable, obligan al Estado a morigerar sus efectos (Sentencia C- 579 de 2013). De esta forma, la paz se constituye en un presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para

el goce efectivo de los derechos fundamentales que no debe ser entendida como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente. Según la H. Corte Constitucional, la paz puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la “humanización” de las situaciones de conflicto (Sentencias C- 579 de 2013).

La rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional. En efecto, de acuerdo con el numeral 4° del artículo 189 superior, corresponde al Presidente de la República “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”

Como se recordará, la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, consagró unos instrumentos para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático y de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.

En la exposición de motivos del proyecto de lo que hoy es la Ley 418 de 1997, se enfatizó “en la necesidad de crear las condiciones tendientes a que los acuerdos alcanzados permitan no solamente la reincorporación a la vida civil de los miembros de los grupos guerrilleros, sino que, también permitan que la paz alcanzada vaya más allá de un cese de hostilidades, propendiendo por un orden político, social y económico justo, elementos fundamentales de la paz integral”.

Dicha ley dispone que las personas desmovilizadas bajo el marco de acuerdos con las organizaciones armadas al margen de la ley o en forma individual podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, la ley, o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, de los programas de reincorporación socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Aunque dicha ley enuncia que las normas consagradas en la misma tienen por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia, la última modificación de dicho texto legal, derivada de la expedición de la Ley 1421 de 2010, que además la prorrogó, eliminó tres aspectos sustanciales que en la actual coyuntura del proceso de paz aparecen como vertebrales para posibilitar el cabal cumplimiento entre las partes del punto 3 del Acuerdo General para la terminación del conflicto.

## **Ordenes especiales de localización a la fuerza pública.**

En primer lugar, el artículo 3 de la Ley 1421 de 2010, introdujo un nuevo inciso en el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, cuyo tenor literal expresa que en ningún caso podrán establecerse órdenes especiales de localización a la Fuerza Pública para la creación específica de zonas de ubicación o de despeje de cualquier parte del territorio nacional.

Para posibilitar las operaciones de movilización a zonas de ubicación de los frentes o cuadrillas de los grupos de guerrilla que suscriban un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional, se hace necesario derogar del ordenamiento jurídico la disposición transcrita, con la finalidad de hacer viables y otorgar seguridad jurídica a dichas movilizaciones y subrogarla por otra que establezca explícitamente dicha posibilidad en cabeza del primer mandatario.

La determinación presidencial de localización y la modalidad de acción de la fuerza pública, se encuentra fundamentada constitucionalmente en el numeral tercero del artículo 189 de la Constitución Política, el cual señala que corresponde al Presidente de la República “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”.

De acuerdo a lo dicho por la H. Corte Constitucional (Sentencia C- 048 de 2001) corresponde al Presidente la dirección de la administración militar y las políticas de defensa del Estado. Con base en esta atribución constitucional, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar, dirigir la actuación de la fuerza pública, la definición de los grandes planteamientos de política militar y la determinación de la presencia o el retiro de las tropas en todo el territorio colombiano, lo que incluye las zonas destinadas a las negociaciones de paz.

Así las cosas, para efectos de viabilizar los traslados de los miembros de los grupos armados, hacer posible lo que acuerden las partes en materia de “separación de fuerzas” y ofrecer garantías de seguridad, es necesario derogar la disposición de la Ley 1421 de 2010 de la que ha venido hablando y restablecer la disposición legal original que otorgaba al Presidente facultades de ubicación y localización de la Fuerza Pública.

## **Suspensión de órdenes de captura.**

En segundo lugar, las disposiciones legales actuales sobre desmovilización colectiva, en su mayor parte contenidas en el artículo citado, prevén la posibilidad de suspender la ejecución de las órdenes de captura para los miembros de organizaciones armadas al margen de la ley investidos con la

condición de miembros representantes o, de otro lado, voceros de la sociedad civil, pero no para los demás integrantes del grupo armado que se desmoviliza.

De allí que se haga imperativo introducir disposiciones que confieran seguridad jurídica a los procedimientos de desarme y desmovilización que se acuerden en la mesa de conversaciones. Así, es necesario revivir la norma original que estipula que el Gobierno Nacional o los delegados autorizados del mismo podrá acordar, con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional. De esta forma, se hace necesario que en las zonas aludidas quede suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra los miembros de la organización alzada en armas con la que se suscriba un acuerdo de paz, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado el proceso de paz.

La H. Corte Constitucional, en la Sentencia C- 048 de 2001, ya citada, expresó que la suspensión de las ordenes de captura es una limitación a la aplicación de la ley penal, en lo que respecta al cumplimiento de medidas de aseguramiento y ejecución de penas, entre otras, que no exime de responsabilidad penal, sino que paraliza la acción de la Fuerza Pública en relación con la búsqueda de las personas cuya privación de la libertad fue judicialmente ordenada.

En efecto, agregó en la oportunidad que se cita, las disposiciones acusadas consagran la suspensión de las órdenes de captura que se hubieren proferido dentro de la investigación de cualquier tipo de delito:

- i) Como medida excepcional
- ii) Que opera de manera temporal
- iii) Que está sometida a la existencia de un acuerdo previo entre el gobierno y las organizaciones al margen de la ley a quienes se les hubiere reconocido carácter político en un proceso de paz.

El acto de suspensión de la orden de captura que puede extenderse a todos los integrantes de la organización para facilitar un proceso de paz, previsto en el proyecto de ley, se debe dar por orden de la ley y sus razones no están relacionadas con el régimen general de la restricción de la libertad contenido en el ordenamiento penal, sustancial y procesal, sino que consiste en una medida temporal en la que se suspenden los efectos de dicha orden, para posibilitar los diálogos, acuerdos de paz y las medidas inmediatas de implementación que faciliten el desarme y la desmovilización.

**Aceptación de listados por parte del Alto Comisionado para la Paz.**



En tercer lugar, la reforma plantea que cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno Nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad.

También se agrega que esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, pero sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz de conformidad con las funciones atribuidas por el Decreto 2107 de 1994 , reiteradas en el Decreto 1649 de 2014, tiene a su cargo, entre otras funciones, las de: (i) Verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz; (ii) Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional; (iii) Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos de paz; (iv) Dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos alzados en armas, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil; (v) Como representante del Presidente de la República, definir los términos de la agenda de negociación, y (vi) Establecer los mecanismos e instrumentos administrativos que permitan el desarrollo de sus funciones en forma gerencial y ser el vocero del Gobierno Nacional respecto del desarrollo de la política de paz frente a la opinión pública.

Los listados permitirán determinar quiénes serán los destinatarios de los programas de desmovilización y reincorporación que acuerden las partes.

Es decir, el Gobierno Nacional, en cabeza de la Oficina del Alto Comisionado, podrá hacer todas las verificaciones que estime pertinentes a través de los organismos del Estado competentes, de forma que no sólo se pueda establecer con claridad la pertenencia a la organización cuando surjan dudas sino también su situación jurídica con precisión de cara a la fase de reincorporación.

### **Mecanismos de monitoreo y verificación.**

Los mecanismos de monitoreo y verificación son esenciales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos. El proyecto de ley contempla la posibilidad de que los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será

monitoreado y verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.

El mecanismo internacional de monitoreo y verificación de la dejación de las armas ya es un hecho. Mediante la Resolución 2261 de 2016, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Misión Especial para el Monitoreo y la Verificación del Acuerdo sobre el Cese al fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las armas, entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Farc.

Como se sabe, dicha misión esta concebida como una misión política, integrada por observadores internacionales desarmados, que se encargara de vigilar y verificar la dejación de las armas y formara parte del mecanismo tripartito que vigilara y verificara el cese del fuego.

La presencia de un tercero internacional en procesos de paz en el mundo ha sido un factor importante en los casos exitosos de terminación de conflictos armados. Desde 1990, 80% de los acuerdos han tenido algún tipo de monitoreo, seguimiento, supervisión o mecanismo de verificación, procedimientos que han sido ejercidos en su gran mayoría por un tercero externo a las partes (Matriz acuerdos de paz, Kroc Institute for Peace Studies, Universidad de Notre Dame, 2015).

La presencia de mecanismos eficaces de monitoreo y verificación permiten contener y dar respuesta eficiente a los posibles riesgos que suelen existir en la fase inmediata una vez firmado un acuerdo de paz. Dichos mecanismos permiten generar confianza tanto al gobierno como al grupo armado organizado al margen de la ley, generando que la implementación de los acuerdos cuente con mayor transparencia, credibilidad y un examen objetivo de su cumplimiento.

En lo que se refiere al proceso de dejación de armas, premisa esencial de la fase de reincorporación a la vida civil, el proyecto dispone que cuando así lo disponga el Gobierno Nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado organizado al margen de la ley.

Esta experiencia no es lejana a la realidad, de hecho, la entrega de armamento se realizó a instancias internacionales en conflictos como los de Irlanda del Norte, las experiencias en Centroamérica y la República Democrática del Congo, a través de diferentes misiones dispuestas en terreno para ello que incluían experimentados expertos para las distintas fases y retos.

Por las anteriores razones, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa legislativa, en la confianza que constituirá un paso certero en la consolidación de tan trascendentales propósitos.

**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**

Ministro del Interior