

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. 188 DE 2023

“POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA EL PARÁGRAFO 2° DEL ARTÍCULO TRANSITORIO 5° DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021”

ARTÍCULO 1°. Para todos los efectos legales intérpretese el Parágrafo 2° del Artículo 5° del Acto Legislativo 02 de 2021, en el sentido de que no podrán ser candidatos quienes:

1. Dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos:
 - Con representación en el Congreso, o;
 - Con personería Jurídica, o;
 - Cuya personería jurídica se haya perdido.

2. Durante el año anterior a la fecha de la inscripción hayan hecho parte de las direcciones de los partidos o movimientos políticos:
 - Con representación en el Congreso, o;
 - Con personería Jurídica, o;
 - Cuya personería jurídica se haya perdido.

PARÁGRAFO 2. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

ARTÍCULO 2° VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De los congresistas.

Pedro Suroz Vega

David Páez

Celis Arango

*Alvaro Pineda
Rep. Santander*

Juan Manuel Castro

Penvela

Aracelis Muñoz
ALBÁN - COMULES

ESTADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5º de 1.992)

El día 01 del mes Noviembre del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 188 Acto Legislativo N° _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.R. Pedro Suarez Vacca, Carlos Adila Espinoza,
Marelen Castillo, Andres Jimenez, David Rago,
Juan Manuel Cortés, Eduardo Diaz, Juan Daniel Penuela y
otros firmes.

SECRETARIO GEN.



PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. _____ DE 2023

“POR MEDIO DEL CUAL SE INTERPRETA EL PARÁGRAFO 2° DEL ARTÍCULO TRANSITORIO 5° DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2021”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En ejercicio del poder constitucional dado al Congreso de la República y, en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se acordó promover la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto.

Presentamos a continuación para su estudio, debate y aprobación un Proyecto de ley que tiene como objetivo interpretar el Parágrafo 2° del Artículo Transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021, esto a fin de garantizar la efectiva participación de las víctimas en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes, ello debido a que la Imprenta Nacional emitió en el Diario Oficial 51.777 de 2021 en el cual público el contenido aprobado por el Congreso de la República, no obstante, cometió un yerro al finalizar la expresión “*con representación en el Congreso o con personería jurídica*” con un punto y coma(;), siendo lo correcto haberla finalizado con coma (,), tal como había sido aprobado por el Congreso de la República, situación que fue corregida mediante Diario Oficial 51.922 de 2022, sin embargo, bajo el yerro en comento se expidió el Decreto 1207 de 2021 y la Resolución No. 10592 de 2021, los cuales regularon de manera equivocada lo concerniente al Artículo Transitorio 5 del Acto Legislativo 02 de 2021; lo anterior derivó en las diversas interpretaciones al parágrafo mencionado que han generado múltiples controversias causando que algunas víctimas que cumplen con las condiciones para presentarse a la contienda electoral se abstuvieron de hacerlo aduciendo estar inhabilitados.

OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca interpretar el Parágrafo 2° del Artículo Transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021, en el sentido de que no podrán ser candidatos quienes:

1. Dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos con el aval de partidos o movimientos políticos:
 - Con representación en el Congreso, o;
 - Con personería Jurídica, o;
 - Cuya personería jurídica se haya perdido.

2. Durante el año anterior a la fecha de la inscripción hayan hecho parte de las direcciones de los partidos o movimientos políticos:
 - Con representación en el Congreso, o;
 - Con personería Jurídica, o;

- Cuya personería jurídica se haya perdido

FUNDAMENTO LEGAL

La Constitución le confiere expresamente al Congreso de la República en el artículo 150, interpretar y hacer explícita la voluntad del legislador en la expedición del Parágrafo 2° del Artículo Transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021.

Respecto a la interpretación de la ley, es importante traer a colación que el Código Civil en su artículo 25 sobre la Interpretación por el legislador, señala que *“La interpretación que se hace para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador”*.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-245 del 2002, señaló:

*“Una norma legal interpretativa debe cumplir con varios requisitos, sin los cuales se desnaturaliza y carece de la virtud de integrarse a la norma interpretada. **Primero**, debe referirse expresamente a una norma legal anterior. **Segundo**, debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior. **Tercero**, no debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material. Cuando se cumplen estos requisitos la norma interpretativa tiene el efecto de integrarse a la norma interpretada; en caso contrario, aquella pierde su naturaleza interpretativa y es en realidad una reforma o adición de la norma interpretada.”* Subrayado fuera de texto.

CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

El Artículo Transitorio XX de la Constitución Política de Colombia, adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2017, indica:

“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 de 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 referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en 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 integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

En este sentido, el Acuerdo suscrito en el teatro Colón de Bogotá, el 24 de noviembre de 2016, señaló:

“(L)a construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses”.

El Punto 2 del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), denominado “Participación Política: Apertura Democrática para construir la paz”, contempla en su punto 2.3.6, la Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono:

“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales”

(...)

Los candidatos y candidatas serán elegidos por los ciudadanos y ciudadanas de esos mismos territorios, sin perjuicio de su derecho a participar en la elección de candidatos y candidatas a la Cámara de Representantes en las elecciones ordinarias en sus departamentos. Los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones”.
(Negrilla fuera del texto)

Nótese que el anterior párrafo (4) del punto 2.3.6 del Acuerdo Final, establece una prohibición para inscribir candidatos a estas Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz a los Partidos o Movimientos Políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, incluido el que surja de las FARC-EP, esto determina que la interpretación adecuada plasmada en la voluntad del legislador es que la prohibición para participar en política en estas Circunscripciones especiales aplica solamente a los Partidos o Movimientos Políticos y no a los candidatos, es bajo tal entendido, como se configuró la actual inhabilidad contenida en el parágrafo 2° Artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 02 de 2021.

Con lo anterior, el Congreso de la República, expidió el Acto Legislativo 02 de 2021, el cual tuvo diversos debates y conciliaciones dadas en plenarias y las respectivas comisiones, lo anterior se puede corroborar en las siguientes Gacetas del Congreso:

PUBLICACIONES GACETA DE CONGRESO	CÁMARA DE REPRESENTANTES
Proyecto	
Ponencia Primer Debate	811/2017, 813/2017
Debate Aprobación Comisión	1070/2017
Ponencia Segundo Debate	946/2017, 972/2017
Debate Aprobación Plenaria	75/2018, 44/2018, 81/2018
Texto Unificado Conciliación	1102/2017
Aprobación Conciliación	72/2018

PUBLICACIONES GACETA DE CONGRESO	SENADO DE LA REPUBLICA.
PROYECTO	308 / 2017
PONENCIA PRIMER DEBATE	384 / 2017, 410/2017
PONENCIA SEGUNDO DEBATE	476/2017, 487/2017
DEBATE APROBACIÓN PLENARIA	85/2018
TEXTO UNIFICADO CONCILIACIÓN	1100/17, 1102/2017

Del recorrido legislativo se resaltan las siguientes Gacetas:

**GACETA 308 SENADO EXPOSICION DE MOTIVOS DEL ACTO LEGISLATIVO. PAG: 3
Y 4**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Punto 2 del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), denominado "Participación Política:

apertura democrática para construir la paz” contempla en su punto 2.3.6, la Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono:

“En el marco del fin del conflicto y con el objetivo de garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales y también como una medida de reparación y de construcción de paz, el Gobierno Nacional se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes de manera temporal por 2 períodos electorales”.

GACETAS 1100 DE 2017 SENADO. Pág. 5 Y 1102 DE 2017 CAMARA (TERCER INFORME DE TRÁMITE DE CONCILIACIÓN)

Texto Cámara de Representantes con inciso 1°, parágrafo 2° y parágrafo 3° de texto Senado de la República y una modulación por parte de la Comisión de Conciliación dando claridad frente a la inhabilidad de quienes hubieren aspirado por partidos o movimientos políticos, dentro de los últimos cinco años y una inhabilidad de veinte años para los miembros desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley.

GACETA 072 DE 2018 CAMARA PAG. 34, 35 – (APROBACIÓN E INFORME DE CONCILIACIÓN)

El señor ministro de la Defensa, que estaba por aquí, y la cúpula militar se reunieron ya con la bancada del Partido Conservador en el Senado y les dejaron perfectamente claro que le entregarán al señor presidente la información necesaria para que él tome una decisión de suspensión, si a ello hubiere lugar, pero, además, en consideración a lo que ustedes dijeron aquí, no quisimos que se votará el primer texto de conciliación que ya se había votado en el Senado, quisimos acoger la mayor parte del texto que aprobó la Cámara, gracias a ustedes solamente las víctimas podrán ser candidato, ningún otro colombiano podrá serlo.

(2:11:39) Hemos impedido a través de este texto que el partido político que surgió de las FARC lo haga, que los partidos políticos con personería jurídica lo hagan, que quienes hayan sido candidatos en los últimos 5 años puedan ser candidatos o que quienes hayan sido directivos de un partido político.

Teniendo como referencia lo anterior, la redacción fue así:

Parágrafo 2º. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso o con personería jurídica, o quienes lo hayan sido por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido, dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año.

Entonces, es claro que las comas (,) que dividen el párrafo indican pausas gramaticales del texto, pero de ninguna manera fraccionamiento del mismo. Obsérvese que la correcta interpretación, o mejor, la intención del legislador versa o trata frente a la inhabilidad de quienes hubieren aspirado por partidos políticos con o sin personería jurídica, ello dentro de los últimos cinco años anteriores a la inscripción, es decir, en relación a la persona o al candidato y no sobre el partido político, como erróneamente se ha interpretado. Recuérdese que los principios de interpretación restrictiva de las inhabilidades resultan necesarios al momento de evaluar, aunque sea de manera preliminar, la consolidación de las mismas.

Gramaticalmente el parágrafo 2 del artículo 5 del Acto Legislativo 002 de 2021 es una oración, en consecuencia, dicha oración está dividida en sujeto y predicado.

Por tanto, toda acción o verbo contenido en la oración va recaer siempre sobre el sujeto de la misma, esto es, “*candidatos elegidos o no a cargos públicos*” y nunca sobre el predicado, es decir, “*por un partido político cuya personería jurídica se haya perdido*” ya que ello sería equipararlo al sujeto de la oración de forma errada, de ahí que la circunstancia de temporalidad “*cinco años anteriores a la fecha de inscripción*” inexorablemente recaerá sobre el sujeto de la oración, en definitiva “**LOS CANDIDATOS ELEGIDOS O NO A CARGOS PUBLICOS**”.

En otras palabras, y según la aclaración del legislador el ingrediente temporal de 5 años se profesa respecto al candidato electo o no electo (*sujeto*) dentro de los cinco años anteriores a la inscripción a la curul CITREP, y no sobre el partido político o la pérdida de la personería jurídica (*predicado*) de este.

Lo anterior ha llevado a que diferentes instituciones de orden nacional ajusten de manera adecuada la redacción e interpretación del Parágrafo 2 del Art. 5 del Acto Legislativo 02 de 2021:

Consejo Nacional Electoral M.P. Cesar Augusto Abreo Méndez, indico al respecto:

Así las cosas, NO existe una justificación razonable que permita inferir que los candidatos inscritos, elegidos o no a cargos públicos, por partidos políticos que hayan perdido su personería jurídica, deban recibir un tratamiento distinto y diferenciado de aquellos que fueron inscritos por un partido con personería jurídica vigente o por partidos o movimientos con representación en el Congreso de la República. Aceptar un trato diferenciado en este aspecto acarrearía sin duda una discriminación negativa en contra de quienes hayan pertenecido a partidos que perdieron su personería jurídica, razón por la cual la interpretación

correcta del párrafo segundo del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo 2 de 2021 es que:

(...)

2. No podrán presentarse como candidatos quienes hayan sido candidatos elegidos o no a cargos públicos, con el aval de partidos políticos cuya personería jurídica se haya perdido, siempre y cuando dicha inscripción de candidatura se haya hecho dentro de los cinco años anteriores a la fecha de la inscripción, o hayan hecho parte de las direcciones de estos, durante el último año. (Subrayado y negrilla fuera de texto)¹

(...)

Ahora bien, en caso de persistir las dudas en torno al alcance del párrafo 2 del artículo 5 del Acto Legislativo 02 de 2021, debido a su redacción, una lectura sistemática del ordenamiento constitucional impone comprender que la mencionada inhabilidad no es perpetua, sino que se extiende únicamente por cinco años. En efecto,

a) En virtud del artículo 6 de la Carta Política, las inhabilidades deben ser interpretadas de manera restrictiva² y restringida; y

b) En atención al principio pro homine, aplicable en material electoral como rama del Derecho Público, deben preferirse la interpretación que sea más favorable a la persona y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquellas hermenéuticas que propendan por el respeto de las prerrogativas políticas consagradas en el artículo 40 superior.³

Además, desde una perspectiva teleológica e histórica, se advierte al igual que lo hizo la Procuraduría General de la Nación⁷ que, según consta en los antecedentes parlamentarios del Acto Legislativo 02 de 2021, es claro que el Constituyente derivado descartó establecer una inhabilidad atemporal a fin de aspirar a las 16 curules de paz que estuviera relacionada con haber sido candidato por un partido o movimiento político.

Por último, es oportuno indicar que la necesidad de interpretar el Párrafo 2 del Artículo 5 del Acto Legislativo 02 de 2021 a fin de aclarar el verdadero espíritu con que fue inicialmente expedida, proviene, inicialmente de un yerro cometido al momento de la expedición de la norma, en el cual la imprenta nacional cambió el sentido del párrafo referenciado al dividirlo con el signo de puntuación punto y coma (;), cuando lo aprobado en la redacción del Congreso de la República, estaba dado por el signo de puntuación coma (,). Situación está que fue aclarada con posterioridad, pero indiscutiblemente generó confusión, por ejemplo, a la Registraduría Nacional de Estado Civil y a la Presidencia de la República al regular lo concerniente al Párrafo mencionado, lo cual, a su vez, repercutió en que diversas víctimas se abstuvieran de presentarse como candidatos a las curules CITREP,

¹ Consejo Nacional Electoral. 29 de octubre de 2021. Consulta sobre la inscripción de candidatos a las circunscripciones transitorias especiales de paz de la cámara de representantes y la facultad reglamentaria de las entidades del estado del acto legislativo 2 de 2021. M.P. César Augusto Abreo Méndez

² Concepto del 30 de abril de 2015, C.P. Álvaro Namen Vargas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

³ En Sentencia del 5 de julio de 2019, (M.P. Hernando Sánchez Sánchez), la Sección Primera del Consejo de Estado indicó que el principio pro homine o pro personas es un "criterio hermenéutico que informa todo el derecho, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria". 7 Procuraduría General de la Nación, Concepto No. 7070 de fecha 16 de mayo de 2022



por considerarse inhabilitados, situación que está llamada a protegerse por parte del Congreso de la República, emitiendo la presente ley de interpretación a la norma referida, haciendo precisión en que no se va a variar la inhabilitación inicialmente dada, sino que se interpreta por la confusa redacción de la misma a fin de hacerla más precisa e inequívoca.

De los congresistas.

Gely Adity

Alfredo Pineda
Rep. Santander

Jey More

Healyto Ludon

Luis Celso Daza

Andrés Jimenez

Juan Penuela

Pedro Suarez Vecora

ALBÍN-CORONEL

Manuel Castro

Juan Suarez

CARLOS GÓMEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA

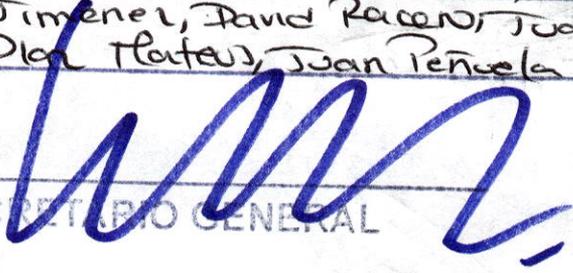
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 01 del mes NOV . del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 188 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HP. Pedro Suarez Vaaca, Carlos Ardila, Marelén
Castillo, Andres Jimenez, David Racero, Juan Manuel
Cortés, Luis Edo. Diaz Martes, Juan Penuela y otros firmes


SECRETARIO GENERAL