



Fundación
para el Estado
de Derecho

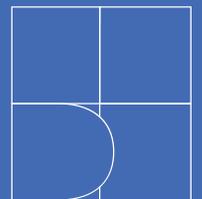
SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 3

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS-PAL-

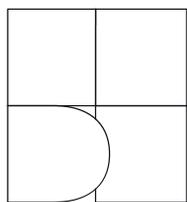
Legislatura entre el
20 de julio de 2023
y el 20 de junio de 2024



www.fedecolombia.org
info@fedecolombia.org



FEDe.
Colombia
©



FEDe.
Colombia
©

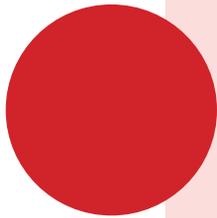




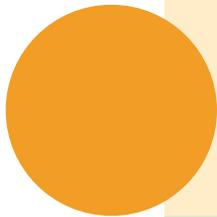
1. Introducción

En este documento, la Fundación para el Estado de Derecho (La Fundación) presenta el tercer informe de su Semáforo del Estado de Derecho (el “Semáforo”). El Semáforo busca alertar sobre posibles riesgos que reformas constitucionales y legislativas, actos administrativos y manifestaciones públicas puedan significar para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional en Colombia.

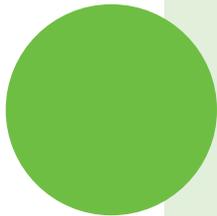
El poder de reforma constitucional es uno de los poderes más significativos con los que cuentan los legisladores y, por lo tanto, implica una gran responsabilidad. Por eso, es necesario que la sociedad civil cuente con instrumentos de revisión y alerta sobre los proyectos que tienen el poder de cambiar la vida política, económica, legal, institucional y social de Colombia.



El color rojo se refiere a amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo el color rojo representa amenazas reales o altamente probables en términos de **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** y, por lo tanto, a la Constitución. Debe ser considerado como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.



El amarillo implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales para el país por sus consecuencias políticas, económicas, sociales o culturales.



Con **el color verde**, el Semáforo busca indicar qué iniciativas normativas **son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen** los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde, por supuesto, no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. En cada caso que **FEDe. Colombia** califique una iniciativa con verde o con cualquier otro color lo hará con observaciones y, siempre, sobre textos normativos específicos.





En los dos primeros Semáforos del Estado de Derecho, La Fundación publicó un análisis de los Proyectos de Actos Legislativos (“PAL”) presentados en las legislaturas entre el 20 de julio de 2022 y junio de 2023 y alertó sobre los posibles riesgos que algunos PALs podrían representar para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional en Colombia.

En su momento se analizaron los 42 Proyectos de Acto Legislativos presentados entre julio y diciembre de 2022 de los cuáles 6 siguieron en trámite en el segundo período del 2023. De estos 6 PALs:

-  **3** fueron catalogados con color verde por adecuarse y fortalecer los principios y las instituciones del Estado de Derecho.
-  **1** fue catalogado con color amarilla por contener posibles inconveniencias.
-  **2** (la llamada “Reforma Política” y la jurisdicción agraria) fueron catalogados con color rojo por ser especialmente graves y representar una sustitución de la Constitución.

La primera parte de este Semáforo analiza el estatus y contenido de estos PALs (Sección II). Vale la pena mencionar que para el momento de publicación del Semáforo de Estado de Derecho No. 2 (primera semana de junio de 2023), la Reforma Política había sido archivada confirmando así las diferentes alertas presentadas por La Fundación, por pretender introducir cambios inconvenientes y que constituían una amenaza clara al Estado de Derecho y posiblemente una sustitución a la Constitución. Acto seguido, este documento analiza los PAL de la legislatura 2023-2024 (Sección III).





2. Cierre de la legislatura 2022-2023

1. Aumento del periodo de sesiones del Congreso

El PAL 260 Cámara y 02 de Senado del 2022 buscaba modificar el artículo 138 de la Constitución aumentando el periodo de sesiones en el Congreso. Este PAL **fue catalogado como verde** por La Fundación al fortalecer la separación de poderes, garantizando mayor debate y control político.

El 06 de julio de 2023 este PAL fue promulgado como el Acto Legislativo No 02. Así, el Congreso se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre y el segundo periodo **iniciará el 16 de febrero** y concluirá el 20 de junio, sin embargo, entre el 16 febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni reformas a la Constitución.

2. Cannabis

El PAL 033 en Senado, 02 en Cámara del 2022 pretendía excluir el cannabis de la prohibición general de uso y consumo de sustancias estupefacientes prevista en el artículo 49 de la Constitución. Este PAL **fue catalogado como verde** por La Fundación pues partía del principio de respetar las libertades individuales y la autonomía de las personas.

La Fundación manifestó que este proyecto que fortalecía los principios del Estado de Derecho estaba en línea con tendencias mundiales de despenalización del uso de ciertas sustancias y de decisiones de la Corte Constitucional. También se alertó sobre la importancia de que el Estado cuente con una política pública de drogas, que reconozca los potenciales daños que puede causar el consumo de la marihuana en algunas personas y que los prevenga, sin quebrantar la libertad de ciudadanos adultos.

Este PAL fue archivado por decisión mayoritaria de la Plenaria de Senado en su último debate.

3. Derecho a la alimentación

El PAL 01 en Senado y 269 en Cámara de 2022 pretendía modificar el artículo 65 de la Constitución para reconocer el derecho a la alimentación e imponer al Estado la obligación de garantizar adecuada y progresivamente este derecho en condiciones de seguridad, autonomía y soberanía alimentaria. Este PAL **fue catalogado como amarillo** por La Fundación.





La Fundación explicó que, si bien la creación de derechos hace parte de las facultades del Congreso este PAL podría resultar inconveniente, dado que el concepto de soberanía alimentaria no cuenta con definición legal en el país, ni trato uniforme a nivel internacional entre otros argumentos.

Este PAL fue archivado por no haber pasado por los últimos dos debates en la Cámara de Representantes antes de finalizar su segundo periodo legislativo.

4. Jurisdicción agraria y rural

El PAL 173 en Cámara y 035 en Senado 2022 pretendía crear una Jurisdicción Agraria y Rural modificando el artículo 116 y adicionando un artículo 238A a la Constitución. Este PAL **fue catalogado como amarillo** por La Fundación.

Con este PAL, el Congreso hizo un uso inadecuado del mecanismo de reforma constitucional dado que resultaría más apropiado crear una especialidad o una jurisdicción nueva mediante una reforma a la ley estatutaria de la administración de justicia. Así mismo, La Fundación advirtió que el PAL no estaba creando una jurisdicción sino una especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria, la cual tendría como órgano de cierre la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, La Fundación explicó las inconveniencias que tendría crear esta jurisdicción y alertó sobre los posibles conflictos de competencia que crearía frente a la jurisdicción ordinaria.

El 24 de julio de 2023 fue promulgado el Acto Legislativo 03 quedando establecida la Jurisdicción Agraria y Rural, por lo que La Fundación celebra que varias de sus observaciones hayan sido adoptadas por el Congreso de la República, por afectar el principio de separación de poderes, tal como eliminar la nueva Corte Agraria y atribuirle poderes de configuración normativa, limitando las acciones a crear lo que en realidad es una especialidad agraria cuyo tribunal de cierre será la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de Casación Civil y Agraria, siendo esto más deseable que la propuesta inicial.

En cumplimiento de este Acto Legislativo 03, se presentó el Proyecto de Ley Estatutaria 157 de 2023 en Senado y 360 de 2024 en Cámara por medio del cual se busca la integración, estructura y funcionamiento de la Jurisdicción. Esta iniciativa ya fue aprobada en sus cuatro debates, faltando solamente la conciliación y la sanción presidencial.

5. El campesino como sujeto de derechos

El PAL 254 en Cámara y 019 en Senado del 2022 pretendía el reconocimiento del campesino como sujeto de Especial Protección Constitucional, modificando para el artículo 64 de la Constitución. Este PAL **fue catalogado como amarillo** por el Semáforo.

La Fundación consideró que con este PAL el Congreso buscaba proteger a una población especialmente vulnerable, víctima de la violencia y del conflicto armado, lo cual representaba





un paso importante para las políticas públicas que beneficiaran a la población rural y que aumentarían la propiedad de la tierra por parte de familias campesinas.

No obstante, La Fundación consideró que el mecanismo en sí mismo era inconveniente pues se estaba haciendo un uso innecesario de reforma constitucional. Además, el texto incluía elementos de política pública en la Constitución que podrían (y deberían) estar en una ley o programa de gobierno, entre otros aspectos de técnica.

El 05 de julio de 2023 fue promulgado el Acto Legislativo 01 quedando reconocido el campesinado como sujeto de especial protección constitucional, sin cambios respecto del texto analizado en el Semáforo No 2.





3. Legislatura del 20 de julio de 2023 a junio de 2024.

En la legislatura del 20 de julio de 2023 a junio de 2024 se han radicado 52 Proyectos de Actos Legislativos, de los cuales: (i) 5 tienen posibilidades de terminar su trámite legislativo en el Senado; y (ii) 9 en Cámara. Es decir, del total presentados cerca del 27% han cumplido con los debates necesarios para seguir su tránsito o terminar su procedimiento (Sección 3.1).

Finalmente, 13 PALs fueron archivados en Senado y 25 en Cámara por no haber superado los debates necesarios en el primer periodo (ver cuadro Sección 3.2).

3.1 PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO (PAL) EN CURSO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1. Cambio de nombre de la Fuerza Aérea Colombiana

El 02 de abril de 2024 el Gobierno nacional y algunos congresistas de distintos partidos, radicaron ante la secretaría del Senado el PAL No 021 de 2024. Este PAL tiene como único objetivo modificar el inciso 1 del artículo 217 de la Constitución para llamar a la Fuerza Aérea Colombiana, Fuerza Aeroespacial.

Este PAL da cumplimiento a lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-080-24 en la que declaró la inexecutable del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023 que modificaba el nombre de la Fuerza Aérea Colombiana. La Corte consideró que mediante una ley ordinaria no se podría cambiar la denominación constitucional en aplicación del principio de supremacía de la Constitución (artículo 4).

La Fundación considera que el PAL 021 de 2024 es de color verde pues constituye una iniciativa apropiada de reforma constitucional, acorde con las instituciones del Estado de Derecho como el gobierno constitucional, respetando los mecanismos señalados por la Corte Constitucional.

La Fundación recomienda que el cambio de la denominación constitucional de la entidad corresponda, en la práctica, con el desarrollo de las capacidades y perspectivas planteadas en la exposición de motivos para la nueva Fuerza Aeroespacial, para aportar a la seguridad y defensa nacional.

Estado: esta iniciativa ya cuenta con la aprobación de tres debates.

2. Mesada catorce para la Fuerza Pública y la Policía Nacional

El 08 de agosto de 2023 el Gobierno nacional y algunos congresistas de distintos partidos radicaron ante la secretaría del Senado el PAL No 008 de 2023 (acumulado con el PAL 003 de 2023). Este PAL propone modificar el artículo 48 constitucional para que los miembros de la





Fuerza Pública y de la Policía Nacional en asignación de retiro o pensión mantengan el derecho a la mesada catorce.

Este PAL **es de color verde** por adecuarse a los principios y a las instituciones del Estado de Derecho, en especial el principio de seguridad jurídica. En múltiples ocasiones, este principio se ha visto afectado con decisiones contradictorias en la jurisprudencia de las altas cortes, respecto del reconocimiento de este derecho¹.

Los beneficiarios de esta mesada deben tener claridad sobre las garantías que les ofrece el régimen especial de la Fuerza Pública, más aún cuando la mesada catorce ha sido planteada como un estímulo por los servicios prestados en defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial y como reconocimiento del compromiso con el país.

Estado: esta iniciativa ya cuenta con la aprobación de todos los debates, solamente falta la promulgación.

3. Fortalecimiento de la autonomía territorial

El 16 de febrero de 2024 congresistas de diferentes partidos radicaron ante el Senado el PAL No. 018 que busca modificar los artículos 356 y 357 de la Constitución, sobre los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) los cuales tienen por objeto fortalecer la autonomía territorial para satisfacer necesidades básicas en salud, educación y agua potable principalmente.

Este PAL propone el aumento de las transferencias de los recursos de la Nación a las entidades territoriales, considerando que actualmente este porcentaje es apenas superior al 20%. La iniciativa plantea un incremento que represente mínimo el 46,5% de los ingresos corrientes, al tiempo se corrige la pérdida de autonomía generada por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

Esta iniciativa **es de color verde** pues fortalece principios e instituciones del Estado de Derecho tales como la autonomía territorial, el buen gobierno y la transparencia.

Primero, este PAL fortalece la autonomía territorial en la medida que permite a las entidades territoriales un incremento gradual de los recursos y una asignación más equitativa, según las necesidades y requerimientos de la población local, priorizando el criterio geográfico y luego la distribución sectorial².

¹ Consejo de Estado, Consulta Rad 2023-00166-00, MP: Édgar González (07 de junio de 2023), [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/275/11001-03-06-000-2023-00166-00\(2505\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/275/11001-03-06-000-2023-00166-00(2505).pdf)

² Corte Constitucional, Sentencia C-566 de 2003: "El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia les asigna la ley 715 de 2001. De acuerdo con el artículo 30 de dicha Ley 715 de 2001 el Sistema General de Participaciones está conformado por: i) Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denomina participación para educación; ii) Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y iii) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general (distribución sectorial)"





Segundo, este PAL fortalece los principios de ciudadanía activa, buen gobierno y transparencia al establecer un modelo de gobierno abierto sustentado en los pilares de colaboración, transparencia y participación ciudadana, con la finalidad de asegurar el buen manejo y gestión de los recursos del SGP, por lo cual se crea una estrategia de monitoreo y seguimiento al gasto ejecutado por las entidades territoriales, fortaleciendo los espacios de rendición de cuentas, y el control social en los procesos de toma de decisiones.

El pasado 01 de abril de 2024, por solicitud de los ponentes se realizó en el Congreso una mesa técnica con distintos sectores de la sociedad, logrando consenso sobre la necesidad de la reforma. Se discutieron propuestas tales como consolidar un fondo de ahorro de estabilización para asegurar un nivel mínimo de recursos y la necesidad de aclarar las responsabilidades entre los diferentes niveles de la administración.

Estado: a esta iniciativa solo le falta la aprobación de un debate en la Plenaria de Cámara para culminar la primera vuelta.

4. Tecnicificación y profesionalización de los altos cargos del Estado colombiano

El 20 de marzo de 2024 un grupo de congresistas de la oposición e independientes, radicaron el PAL No.410 de 2024 en la Secretaría de la Cámara de Representantes, proponiendo modificar el artículo 207 Constitucional. Esta PAL busca aumentar los requisitos mínimos para ejercer como ministro de despacho y jefe de departamento administrativo. Dentro de los requisitos mínimos, esta PAL exige que los candidatos cuenten con un título universitario, experiencia de carácter profesional o como docente universitario no menor a 5 años.

Con la propuesta se pretende tecnicificar y profesionalizar los altos cargos del Estado.

Tal como La Fundación lo expresa respecto del PAL 426 de 2024, este proyecto de reforma constitucional **se considera de color verde**, por ser apropiado y adecuarse a los principios e instituciones del Estado de Derecho tales como buen gobierno y transparencia. Además, este PAL se encuentra en línea con importantes pronunciamientos jurisprudenciales según los cuales el derecho que le asiste a los ciudadanos para acceder al ejercicio de cargos públicos no es absoluto ni puede estar libre de exigencias o requisitos y más tratándose de cargos de máxima responsabilidad, lo cual se traduce en la consecución de los fines esenciales del Estado. (Corte Constitucional- Sentencia C-487/93 - Sentencia C-099/07)

Esta iniciativa, además, promueve que en los altos cargos del gobierno prevalezca el mérito y la competencia profesional para ejercer determinadas funciones y asumir las consecuentes responsabilidades.

Estado: a la fecha no ha sido discutido ni aprobado ningún debate de esta iniciativa.





5. Distritos especiales.

Actualmente se encuentran en trámite dos iniciativas de reforma constitucional que pretenden hacer cambios en la organización territorial del país, otorgando la categoría de distrito especial, así:

El primero, Manizales. Congresistas de diferentes partidos radicaron el 16 de febrero de 2024 ante el Senado el PAL No 019 de 2024, con el objeto modificar los artículos 328 y 356 de la Constitución para reconocer a la ciudad de Manizales como Distrito Especial Eje del Conocimiento, destacando que en el año 2019 la UNESCO la nombró ciudad del aprendizaje.

El segundo, Puerto Colombia. Congresistas de diferentes partidos radicaron el 14 de marzo de 2024 ante la Cámara de Representantes, el PAL No 402 de 2024, con el objeto modificar los artículos 328 y 356 de la Constitución para reconocer al municipio de Puerto Colombia-Atlántico como distrito turístico, cultural, histórico y de tecnología. Se destaca el potencial turístico, cultural e histórico del Municipio, así como su conexión costera.

La Fundación considera estas iniciativas **de color amarillo**, tal como se ha manifestado en los Semáforos anteriores, por uso inadecuado e inconveniente del mecanismo de reforma constitucional para organizar el territorio. A pesar de que este tipo de iniciativas pueden plantear cambios útiles para los territorios, la reforma constitucional debe ser entendida como un proceso de carácter excepcional. La organización territorial, debe responder a necesidades demográficas, económicas y sociales, y debe estar contenida en otro tipo de normas que reflejen su carácter cambiante y, por lo tanto, modificable.

Prueba de lo anterior es que el mismo marco legal vigente señala que el mecanismo idóneo para la creación de nuevos distritos es la ley ordinaria (Ley 1617, artículo 8). Ese es el mecanismo que se ha utilizado en los casos de Santiago de Cali Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios (Ley 1933 de 2018); Santa Cruz de Mompox, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia (Ley 1875 de 2017); Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural (Ley 1766 de 2015), entre otros.

Estado: respecto al PAL de Manizales, ya fueron aprobados los dos primeros debates en Senado, e igualmente en la iniciativa de Puerto Colombia ya fueron aprobados los dos primeros debates en la Cámara de Representantes.

6. Derecho a la alimentación

Congresistas de partidos de gobierno e independientes radicaron el 16 de febrero de 2024 ante la Secretaría del Senado el PAL No 020 de 2024. Este PAL, busca modificar el artículo 65 de la Constitución para garantizar el derecho humano a la alimentación de forma progresiva y salvaguardar la interculturalidad en condiciones de seguridad, soberanía y autonomía alimentaria.





Esta no es la primera vez que se presenta una iniciativa similar en el Congreso, como se explicó en los anteriores Semáforos del Estado de Derecho, en la legislatura pasada se tramitó una iniciativa que fue archivada en la segunda vuelta. En total, esta es la séptima ocasión que se presenta ante el Congreso.

En coherencia con lo planteado igualmente en el análisis del PAL 01 en Senado y 269 en Cámara de 2022, La Fundación clasifica este PAL **con el color amarillo**, reconociendo que la creación de derechos hace parte de las facultades del Congreso. Este tipo de iniciativas expresan consensos sobre asuntos urgentes como el hambre sin que impliquen un riesgo significativo al Estado de Derecho.

Sin embargo, este PAL puede resultar inconveniente, afectando el principio de legalidad. Como se indicó en los anteriores Semáforos, el concepto de soberanía alimentaria no ha sido definido legalmente en Colombia, ni de manera uniforme en el derecho comparado. Así las cosas, hasta tanto no se ajuste una modificación en este sentido, podría ser un instrumento conceptual empleado para intervenir excesivamente en el mercado, y limitar el ejercicio de la libertad que le asiste a los consumidores y a las empresas.

Estado: esta iniciativa ya cuenta con la aprobación de los debates correspondientes a la primera vuelta.

7. Ampliación de curules internacionales en el Congreso

Un grupo de congresistas de partidos de gobierno radicaron en la Cámara de Representantes el 06 de marzo de 2024, el PAL No 393 que pretende modificar los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución. Este PAL busca aumentar la representación política en el Congreso de la población colombiana residente en el exterior, ampliando una curul internacional dentro de la Cámara de Representantes y estableciendo dos curules internacionales en el Senado.

Pese a los beneficios que puede traer el fortalecimiento de la representación política de la población colombiana residente en el exterior en el Congreso, La Fundación, considera esta reforma constitucional **de color amarillo** por razones de inconveniencia, además porque se afecta significativamente el principio de gobierno constitucional, democracia representativa y el modelo de la rama legislativa concebido en 1991, uno de los ejes orgánicos y estructurales de la Constitución.

Con la creación de 2 curules en el Senado que representen no a toda la ciudadanía sino a los residentes en el exterior, se quebraría el modelo bicameral, transformado la naturaleza del Senado y de la Cámara, y, por lo tanto, del poder legislativo.

El bicameralismo se caracteriza por la división del poder legislativo en dos cámaras distintas. La distinción no se limita a un nombre, sino a la composición, origen, funciones y tipo de representación que ejerce cada una de las cámaras. A diferencia del Senado, la Cámara de Representantes está constituida por circunscripciones territoriales y especiales. Por lo tanto, es un foro que permite la representación de los distintos departamentos, regiones y grupos poblacionales particulares. Esta diferencia hace que las dos cámaras sean de naturaleza distinta porque sus miembros representan a la ciudadanía de forma diferente.





Por otro lado, la medida que propone este PAL no es proporcionada frente al fin que busca. Actualmente, ya hay una representación de los colombianos en el exterior a través de la circunscripción internacional. Esta representación tiene mayor número de miembros en comparación con otros países. Ahora bien, si estas curules no fueran representativas frente a la población colombiana en el exterior, debería plantearse un ejercicio aritmético frente a la composición del Congreso en sí. No basta con sumar ciertas curules sin analizar el efecto que dicho aumento tendría frente a otros grupos representados.

Prueba de ello es que existen otros grupos históricamente excluidos como las personas en situación de discapacidad que no cuentan con participación en el Congreso de la República. Así, La Fundación considera que los esfuerzos deben ir encaminados en ese sentido, para aumentar o incluir la participación de esas personas.

Estado: a la fecha no ha sido discutido ni aprobado ningún debate de esta iniciativa.

8. Inclusión de las comunidades negras en la organización territorial.

El 27 de febrero de 2024 congresistas de partidos de gobierno radicaron ante la Cámara de Representantes el PAL 375 de 2024 buscando modificar los artículos 286 y 356 de la Constitución. Este PAL propone incorporar los territorios colectivos históricamente ocupados por las comunidades negras, raizales y palenqueras dentro de la estructura territorial o división política del país.

La Fundación considera que este proyecto de reforma constitucional debe ser categorizado en el Semáforo con **el color amarillo**, por ser inconveniente y no tener una técnica legislativa suficiente.

Si bien el PAL se justifica en los principios de igualdad y no discriminación para efectos de incluir los territorios de las comunidades negras, raizales y palenqueras como entidades territoriales independientes en la organización territorial de Colombia, se trata de un cambio que implica ciertas consideraciones técnicas y legales que requieren un mayor grado de análisis, claridad y de planeación presupuestal.

Igualmente se crearían ciertas tensiones con otras comunidades y grupos étnicos de nuestro país, que también pretenden este tipo de reconocimiento, planteando una discusión en la forma que se reconocen y priorizan los derechos a favor de ciertos grupos poblacionales específicos.

Estado: a la fecha no ha sido discutido ni aprobado ningún debate de esta iniciativa.

9. Nuevos requisitos para altos funcionarios y congresistas

Por iniciativa de un grupo de congresistas de partidos de gobierno e independientes, el 17 de abril de 2024 se radicó en la Cámara de Representantes el PAL No 426 de 2024. Este PAL pretende incluir nuevas condiciones y requisitos de carácter académico, técnico, solvencia ética y competencias blandas tanto para los funcionarios del Gobierno (como ministros y directores de departamento administrativo) y para los congresistas.





Según los autores de la iniciativa, con este PAL se busca imponer una limitación a la discrecionalidad del Gobierno en los procesos de nombramiento, y fijar un mínimo de capacidades para garantizar la idoneidad del servidor público. Y en lo que respecta a los congresistas se pretende establecer requisitos más exigentes teniendo en cuenta la importancia de la curul y las diferentes funciones que tienen a cargo.

Esta iniciativa debe ser categorizada con dos colores:

La Fundación considera que el PAL **es de color verde** en cuanto a los requisitos para los altos funcionarios del Gobierno, esta medida permitiría fortalecer los principios de buen gobierno y transparencia en la prestación del servicio y la función pública.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho de los ciudadanos a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40-7 constitucional) no es absoluto ni puede estar libre de exigencias y requisitos para los cargos de mayor responsabilidad: “Por el contrario, el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, **dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad** de alcanzar las metas señaladas por la Constitución” (Sentencia C-487 de 1993)

Este análisis es distinto frente a los congresistas. La Fundación considera que esta iniciativa representa una amenaza real de sustitución de la Constitución y, por lo tanto, debe ser catalogada **con el color rojo**. Dichos requisitos implicaría un desconocimiento de los principios que rigen el Estado de Derecho, tales como el pluralismo, la igualdad, la democracia participativa y representativa y la ciudadanía activa. En particular, se atenta contra el principio democrático puesto que, en nuestro modelo, debe prevalecer el derecho que le asiste a los ciudadanos tanto material y formalmente de elegir y ser elegido (artículo 40-1 constitucional), además por ser el Congreso la principal institución de representación ciudadana dentro de nuestra democracia.

En este sentido, se destacan positivamente otras iniciativas legislativas que buscan solucionar la problemática sin afectar los principios del Estado de Derecho, como es el caso del Proyecto de Ley No 136 de 2023, cuyo objeto es implementar programas de inducción y capacitación continua para los congresistas, con el fin de proporcionarles herramientas y conocimientos necesarios para el ejercicio óptimo de sus responsabilidades legislativas.

Estado: a la fecha no ha sido discutido ni aprobado ningún debate de esta iniciativa.

10. Funciones de la Procuraduría General de la Nación y derechos políticos

Un grupo de congresistas de partidos de gobierno radicaron el 02 de abril de 2024 ante la Cámara de Representantes el PAL No 413 de 2024, que pretende modificar los artículos 40, 277 y 278 de la Constitución. Este PAL busca prohibir que los derechos políticos de cualquier ciudadano sean limitados por una autoridad diferente a un juez competente en el marco de un proceso penal.





En el PAL se argumenta la necesidad de armonizar el ordenamiento constitucional con la Convención Americana de Derechos Humanos y dar cumplimiento a la Sentencia del 08 de julio de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta sentencia, la Corte requirió al Estado colombiano la protección de los derechos políticos de los funcionarios de elección popular -artículo 23 de la Convención, para lo cual se debía adecuar el ordenamiento interno de forma tal que dichos funcionarios no puedan ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas.

La Fundación considera que la modificación propuesta en el PAL 413 es de color rojo por representar una amenaza real de sustitución de la Constitución de cara a los principios del Estado de Derecho tales como el gobierno constitucional, separación de poderes, y el fortalecimiento de las instituciones del sistema democrático. Dicha iniciativa desconoce la concepción e institucionalidad del Estado colombiano, como se explica a continuación:

En el año 2021, el Gobierno nacional y la Procuraduría General de la Nación (PGN) dando cumplimiento a la Sentencia de la Corte Interamericana, presentaron una iniciativa legislativa que desarrolla la titularidad del Estado sobre la potestad disciplinaria, la cual fue sancionada como la Ley 2094. Durante su proceso legislativo, el Congreso optó por mantener y proteger la institucionalidad, evitando su afectación significativa, teniendo en cuenta que, la exigencia de una sentencia penal impediría: (i) aplicar el estatuto disciplinario a los servidores de elección popular, y, (ii) restaría competencia a las autoridades incluso de carácter judicial para imponer ciertas sanciones por no tener la calidad de jueces penales.

La deliberación y discusión en el Congreso sobre la Ley 2094 determinó que, una interpretación de la Sentencia de la Corte Interamericana, en sentido estricto desafía la institucionalidad del Estado colombiano. A partir de la Constitución de 1991 en Colombia se buscó establecer serias responsabilidades para aquellos que en representación del Estado detentan algún tipo de poder. Por lo tanto, a estas personas se les debe exigir mayor rigor en el cumplimiento de las funciones encargadas.

Por su parte en el año 2003 la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-030, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1 de la Ley 2094 relacionada con la titularidad de la potestad disciplinaria y las funciones jurisdiccionales a cargo de la PGN. La Corte señaló que la PGN no puede imponer con carácter definitivo las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilitación en contra los servidores públicos de elección popular, sin la intervención del funcionario judicial (juez de lo contencioso administrativo).³

Así pues, la Corte Constitucional consideró esta función de la PGN congruente con el principio de separación de poderes y que la misma se ajusta al modelo institucional del Estado colombiano, cumpliendo de esta manera con la Convención. Concluyó: **“En efecto, es posible garantizar la reserva judicial para la imposición definitiva de las sanciones disciplinarias de destitución, suspensión e inhabilitación por parte de la PGN, mediante la intervención del juez de lo contencioso administrativo”**.

³ Esta actuación se da en el marco del recurso de revisión el cual opera de manera automática y no está supeditado a causales de procedencia





Como se observa, las decisiones que emita la PGN de carácter sancionatorio donde implique la destitución, suspensión e inhabilidad en contra de los servidores públicos de elección popular estarán supeditadas al control y decisión de la autoridad judicial (juez contencioso administrativo) cumpliendo de esta manera con los compromisos internacionales que le corresponden al Estado colombiano.

Estado: a la fecha no ha sido discutido ni aprobado ningún debate de esta iniciativa.

11. Jurisdicción especial para la mujer

Congresistas de partidos de gobierno, independientes y de oposición radicaron el 20 de marzo de 2024 ante la Cámara de Representantes el PAL No. 407 de 2024. Este PAL busca modificar el artículo 116 de la Constitución para establecer una Jurisdicción Especial para la Mujer, autónoma, especializada y con competencia exclusiva y preferente para casos de violencia basada en género.

La Fundación considera que la modificación propuesta es de color rojo por resultar altamente inconveniente, representando una amenaza frente a principios del Estado de Derecho tales como gobierno constitucional y fortalecimiento de las instituciones. Se corre el riesgo de que esta jurisdicción debilite las competencias de otras existentes y derive en conflictos de competencia (por ejemplo, no es claro si conocerá solo asuntos penales o también laborales, civiles, agrarios y familia).

La creación de estos nuevos juzgados y tribunales tampoco tiene un análisis de sostenibilidad fiscal como lo exigen los principios y jurisprudencia constitucional (Acto Legislativo 3 de 2011, Ley 819 de 2003 y Corte Constitucional C-424/2023).

Prueba de estas inconveniencias es que el propio ministro de justicia explicó en un foro académico que no se requiere modificar la Constitución dado que “técnicamente se puede hacer un acuerdo [con]el Consejo de Superior de la Judicatura para crear unos juzgados especializados y una directriz de la Fiscalía General para crear internamente una dirección”⁴.

Tal como lo ha expresado La Fundación frente a la propuesta de creación de nuevas jurisdicciones, esto representa un riesgo pues el Congreso incurre en el error de confundir un enfoque con una especialidad jurisdiccional. Si bien es deseable que las instituciones asuman un enfoque diferenciado frente a problemas y necesidades específicas de determinados grupos poblacionales, ello no puede implicar alterar la estructura de la administración de justicia.

Además, el objetivo que pretende el PAL 407 es propio del procedimiento de una ley estatutaria (incluso más corto) y no de una reforma constitucional, por ser el adecuado para crear una nueva especialidad dentro de la jurisdicción ordinaria, siendo este otro ejemplo de la forma antitécnica como algunos congresistas asumen su función.

Estado: esta iniciativa ha sido aprobada en el primer debate en la Cámara de Representantes

⁴ Congreso de la República. Foro de la Jurisdicción Especial para la Mujer. 25 de abril de 2024. https://www.youtube.com/live/v6i4U3F-OFw?si=wvmof6Xb2jh_BX3-





12. Cambio transitorio de partido o movimiento político por miembros de corporaciones públicas.

Congresistas de partidos pertenecientes al gobierno, independientes y de oposición radicaron en la Cámara de Representantes, el 06 de marzo de 2024, el PAL 394 de 2024. Este PAL busca adicionar un párrafo transitorio al artículo 107 de la Constitución que autorice en un periodo de 4 meses y por una sola vez a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular a renunciar al partido o movimiento político que los avaló, sin que esto implique desistir a la curul o incurrir en doble militancia. Así podrán inscribirse en otro partido, movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos. Esto es lo que en Colombia ha sido conocido como el “transfuguismo”.

Según la exposición de motivos, este PAL pretende materializar el principio democrático fijando un marco temporal de reorganización de los actores políticos, para que identifiquen en un panorama de múltiples opciones aquella en la cual consideren que sus posturas, intereses, valores, convicciones encuentran un escenario lógico, sin vulnerar la voluntad de sus electores, ni sacrificar las convicciones propias, pretendiendo entonces un espacio transitorio de distensión política, así lo han catalogado sus autores.

La modificación propuesta **es de color rojo** por resultar gravemente inconveniente e incompatible con el régimen constitucional de los partidos y movimientos políticos. Esta propuesta afecta el espíritu de la Constitución, el principio de legalidad, los avances para fortalecer la democracia participativa y pluralista, además de la consolidación de un régimen de partidos fuertes.

El transfuguismo político, como la prohibición de la doble militancia, tiene origen constitucional. Con ello, se busca mantener la lealtad del candidato a su programa político y a la voluntad electoral que permitió su elección. Además, esta prohibición protege el normal funcionamiento de las corporaciones públicas y el desarrollo de la actividad legislativa.⁵

En 2009, bajo el Acto Legislativo 01, el Congreso introdujo una autorización similar, donde, por un plazo de 2 meses, permitió a miembros de cuerpos colegiados de elección popular inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia. La Corte Constitucional declaró exequible esta reforma en la Sentencia C-303 de 2010. La Corte explicó que dicha autorización era constitucional por darse en el marco de una reforma política de amplio espectro y discusión. Así, esta medida transitoria era apenas un componente de diferentes reglas que buscaban fortalecer la democracia mediante el aumento de estándares de la disciplina de partidos y responsabilidad política.

Por el contrario, el PAL 394 no se enmarca en las mismas condiciones excepcionales señaladas por la Corte Constitucional. Este proyecto, compuesto sólo por el artículo de la autorización, no se ajusta en un régimen de reformas que lo vuelvan necesario. En este sentido, generalizar esta autorización es altamente inconveniente.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU 213 de 2022, MP: Cristina Pardo (16 de junio de 2022), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU213-22.htm>





Este PAL representa una eventual violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas. Según el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, los congresistas tienen un conflicto de intereses cuando de la discusión y votación de un proyecto normativo pueda resultar un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. El PAL determina que, de ser aprobado, regirá a partir de su promulgación, y tan solo por un marco temporal de 4 meses. Así, los actuales congresistas serían los únicos beneficiados de esta autorización.

Por último, La Fundación comparte lo sostenido por la Misión de Observación Electoral – MOE, que solicita el archivo del PAL 394. La MOE ve con preocupación que la iniciativa abre la puerta al transfuguismo sin que realice ningún tipo de reforma estructural, fortaleciendo la idea de la representación política a través de las personas y no de las organizaciones, además pareciera que se utiliza la figura rechazada por la Corte Constitucional “un ritual para simular una enmienda” que obedece a intereses personales, en detrimento de los pilares de la Constitución⁶.

Estado: esta iniciativa ha sido aprobada en el primer debate en la Comisión de la Cámara de Representantes y ya cuenta con dos ponencias tanto positiva como de archivo para ser discutidas ante la Plenaria.

13. Reglas constitucionales para adelantar negociaciones de paz

Congresistas de un partido de oposición radicaron el 28 de febrero de 2024 ante la Cámara de Representantes, el PAL 380 de 2024 en el que se propone la modificación de los artículos 146, 189, 241 de la Constitución, con el objetivo de implementar algunas reglas para los procesos que Colombia adelante en búsqueda de la paz con los grupos armados organizados.

En resumen, el PAL propone los siguientes cambios:

- i) El Congreso en pleno y por mayoría absoluta sería quien apruebe el inicio oficial de las negociaciones que busquen convenir un acuerdo de paz.
- ii) Se prohibiría llegar a un acuerdo con grupos armados organizados que hayan cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, secuestro, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, extorsión, delitos contra la libertad, integridad y formación sexual o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña, adolescente, inclusive el reclutamiento.
- iii) Cuando el Congreso apruebe la negociación con un grupo armado que hubiera cometido cualquiera de los delitos referidos, la autorización se consideraría inconstitucional y podría ser demandada ante la Corte Constitucional.

La Fundación considera que la modificación propuesta **es de color rojo** por representar una amenaza real de sustitución de la Constitución y a los principios del Estado de Derecho tales como: el gobierno constitucional, separación de poderes y derechos humanos. En especial, este PAL desnaturaliza la competencia constitucional del presidente de la República en materia de

⁶ Misión de Observación Electoral – MOE, Intervención Proyecto de Acto Legislativo No.394 de 2024 Cámara, (23 de abril de 2024) <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-04/Intervención%20MOE%20-%20PAL%20394%20de%202024%20-%202023%20de%20abril%20-%20Comisión%20Primera%20Cámara%20de%20Representantes.pdf>





paz y orden público para “convenir y ratificar los tratados de paz, dando cuenta inmediata al Congreso” (art 189-6 CN).

La Corte Constitucional en Sentencia C-019 de 2018, fue enfática al señalar que, el Constituyente de 1991 le apostó a la superación de la violencia sistémica mediante vías institucionales, siendo los acuerdos de paz instrumentos principales para la convivencia pacífica, que comprometen al Estado y sociedad en su conjunto. Ello ha permitido colegir que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo organizativo de Estado social de derecho”⁷

Si bien la exposición de motivos del PAL 380 indica que con la iniciativa se pretende la colaboración armónica y fortalecer el sistema de frenos y contrapesos entre las tres ramas del poder público, el articulado no refleja una solución o propuesta acorde con la institucionalidad existente, dado que las medidas imposibilitarían cualquier negociación de paz.

El listado de delitos que se plantea para prohibir cualquier negociación no es coherente con la experiencia local e internacional en estos procesos, establecer una prohibición inamovible podría cerrar el camino hacia una solución negociada de los conflictos.

El PAL desconoce la máxima amnistía contenida en los Convenios de Ginebra que establece que durante el tránsito entre un estado de conflicto armado no internacional y un estado de paz se debe brindar la máxima amnistía posible⁸.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana⁹ reconoció que la máxima amnistía está justificada para facilitar el retorno a la paz, siempre que esta no sea absoluta.¹⁰ El límite a la máxima amnistía posible para los combatientes lo establece el DIH consuetudinario¹¹ al indicar que únicamente serán los máximos responsables quienes respondan por los crímenes de guerra cometidos en el conflicto armado. Por lo que sería válida la negociación de paz con grupos armados organizados aun cuando estos hayan cometido eventualmente crímenes en contra del derecho internacional humanitario.

Finalmente, el articulado cuenta con serias deficiencias de técnica legislativa. Por ejemplo, no existe claridad conceptual respecto de la naturaleza del acto que concede la autorización y que posteriormente puede ser sujeto de control constitucional.

Estado: a la fecha no ha sido discutido ni aprobado ningún debate de esta iniciativa.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-019 de 2018, MP: José Fernando Reyes (04 de abril de 2018) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-019-18.htm>

⁸ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, artículo 6.5: “A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado”

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños v. El Salvador.

¹⁰ En el mismo sentido se pronunció la Corte Penal Internacional en escrito de Amicus curiae del 18 de octubre de 2017 presentado ante la Corte Constitucional Colombiana

¹¹ Comité Internacional de la Cruz Roja, Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario, Norma 153. Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia; Caso Celebici, ICTY-96-21-A (sentencia de apelación), 20 de febrero de 2001. Corte Penal Internacional; Caso Bemba, ICC-01/05-01/08 (Sentencia de primera instancia), 21 de marzo de 2016





3.2 Proyectos de acto legislativo (PAL) 2023-2024 que ya fueron archivados

En el Senado de la república

Pal	Título	Autores	Objeto
No: 013 de 2023 Senado	Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección, vigilancia y control en la educación	Congresistas	“Unificar el sistema de inspección y vigilancia en la educación para promover herramientas preventivas, la supervisión de los establecimientos educativos, y crear una institucionalidad fuerte capaz de vigilar, inspeccionar y cuando haya mala prestación del servicio, sancionar a través de la <u>Superintendencia de Educación en Colombia</u> ”
No: 016 de 2023 Senado	Por medio del cual se modifica el artículo 179 de la Constitución Política de Colombia y se crea una inhabilidad para ejercer como senador de la república	Congresistas	La iniciativa buscaba adicionar un numeral al artículo 179 de la Constitución Política para crear una nueva inhabilidad para los candidatos al Senado que, en el momento de su inscripción, o durante su campaña, o en el momento de su elección, estén vinculados por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil con alcaldes de las ciudades categoría especial o gobernadores departamentales
No: 015 de 2023 Senado	Por medio de la cual se amplía el periodo a 5 años de los cargos de elección popular, del periodo mandato de varias instituciones del Estado y se dictan otras disposiciones.	Congresistas	Se pretendía ampliar el periodo de elección a 5 años cargos uninominales y plurinominales, y de quienes dirigen, presiden o participan de varias instituciones del Estado que guardan estrecha relación con los cargos de elección popular. Por lo que la ampliación del periodo sería para el mandato del Presidente de la República, los Gobernadores





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 014 de 2023 Senado	Por medio de la cual se modifica el artículo 361 de la constitución política, modificado por el artículo 2º del acto legislativo No 5 de 2011, artículo 1º del acto legislativo No 5 de 2019	Congresistas	La iniciativa buscaba modificar el artículo 361 de la Constitución Política, con el propósito de adicionar un nuevo inciso correspondiente a financiar con los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías, el bienestar de la Fuerza Pública, esta modificación consistía en destinar un 3% de estos recursos en acciones que dignifiquen la labor de los uniformados y aporten al mejoramiento de su calidad de vida y la de sus familiares.
No: 012 de 2023 Senado	Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	Se buscaba plantear una alternativa metodológica para la asignación de los recursos transferidos por la Nación a los territorios a través del Sistema General de Participaciones - SGP, ampliando el espacio presupuestal para incorporar de manera permanente el servicio de atención a la primera infancia.
No: 011 de 2023 Senado	Por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la constitución política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes	Congresistas	Se pretendía modificar los artículos 216 y 218 de la Constitución Política con el fin de establecer la Policía Local, al servicio de los municipios y distritos que cuenten con más de dos millones de habitantes y que así lo decidan, a fin de que puedan contar de forma adicional con un cuerpo de policías especializados para la ciudad que estaría bajo el mando y dirección del respectivo alcalde del territorio, funcionando de forma concomitante con las competencias de la Policía Nacional.
No: 010 de 2023 Senado	Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones	Congresistas	Se buscaba fortalecer la autonomía territorial, estableciendo una meta en el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios de mínimo el 46,5 % de los ingresos corrientes de la Nación, a partir del año 2034 <u>Nota:</u> archivado por no haber surtido los debates de la primera vuelta, sin embargo, en febrero de 2024 fue presentado de nuevo, por lo que actualmente hace curso ya con dos debates aprobados en la primera vuelta.





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 009 de 2023	Por el cual se incluye el artículo 11A en el Capítulo i del Título ii de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	Se pretendía establecer para todas las personas el derecho al acceso del agua, conforme a los principios de accesibilidad, calidad, disponibilidad, progresividad y universalidad.
No: 007 de 2023	Por el cual se incluye el artículo 27 A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones	Congresistas	Se buscaba elevar a rango de derecho fundamental la educación y garantizarla como obligatoria en tres grados de preescolar y educación media en todo el territorio nacional.
No: 006 de 2023 (Acumulado con el PAL 002 de 2023)	Por el cual se modifican los artículos 5, 11 y 18 de la constitución política, con el fin de garantizar la inviolabilidad del derecho a la vida - estoy vivo desde la concepción	Congresistas	La iniciativa pretendía modificar los artículos 5, 11, y 18 de la Constitución Política, “con el fin de consagrar el respeto por el derecho a la vida, desde el inicio de la concepción, así como salvaguardar el derecho a la objeción de conciencia”
No: 005 de 2023	Por el cual se promueve la participación política de personas con discapacidad a través de la creación de la circunscripción especial de personas en situación de discapacidad en la Cámara de Representantes	Congresistas	La iniciativa que buscaba fortalecer la participación política de personas en situación de discapacidad, a través de la modificación del artículo 176 de la Constitución Política de 1991, creando la circunscripción especial de personas en situación de discapacidad en la Cámara de Representantes
No: 004 de 2023	Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	La iniciativa pretendía establecer el derecho a la alimentación adecuada, de manera progresiva y salvaguardando la interculturalidad, y a estar protegido contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición, en condiciones de seguridad, autonomías y soberanía alimentarias. Nota: archivado por no haber surtido los debates de la primera vuelta en el primer periodo, sin embargo en febrero de 2024 fue presentado de nuevo, por lo que actualmente hace curso ya con un debate aprobado en la primera vuelta.





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 001 de 2023	Por el cual se adicionan un inciso al artículo 79, el artículo 89 a y el numeral 10 del artículo 95 a la Constitución Política	Congresistas	Se buscaba incorporar en la Constitución Política “la protección de los animales como seres sintientes que gozan de especial protección del Estado, asimismo se creaba la figura de la acción de protección animal como mecanismo expedito para la defensa de sus intereses”

Archivados en la Cámara de Representantes

Pal	Título	Autores	Objeto
No: 001 de 2023 acumulado con 035 de 2023 Cámara - 017 de 2023 Senado	Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones	Congresistas	Se pretendía permitir la regularización del uso del cannabis por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico, siempre y cuando se cumplan los requerimientos establecidos. Nota: archivado por decisión de la Plenaria de Senado durante la primera vuelta
No: 278 de 2023	Por medio del cual se otorga al municipio de Valledupar (Cesar) la categoría de distrito especial, - eje musical, turístico, e histórico de Colombia	Congresistas	Se buscaba elevar la categoría de Valledupar a Distrito Especial - Eje Musical, Turístico, e Histórico de Colombia. Nota: retirado por sus autores.
No: 186 de 2023	Por el cual se crea la jurisdicción disciplinaria	Congresistas	Se buscaba crear la Corte Jurisdiccional Disciplinaria, para tal fin se modificaba los artículos 116,156, 174, 178, 232, 233 de la Constitución.
No: 171 de 2023	Por medio del cual se modifican los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (CNE)	Congresistas	Se buscaba modificar los artículos 264 y 265 de la Constitución Política, con el fin de proponer un nuevo modelo de elección de los magistrados que componen el Consejo Nacional Electoral Colombiano. Asimismo, se modificaban algunas de las funciones de la autoridad electoral.





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 167 de 2023	Por medio del cual se modifican y adicionan los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política de Colombia (ascensos militares)	Congresistas	Se pretendía modificar y adicionar los artículos 173, 178 y 189 de la Constitución Política para incluir a la Cámara de Representantes en el trámite de aprobación los ascensos militares y de policía que decreta el Presidente de la República, como garantía de transparencia, equidad y perspectiva territorial.
No: 158 de 2023	Por medio del cual se modifican los artículos 171, 176 y 262 de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	Se buscaba suplir el vacío de representatividad soportado por los departamentos pequeños, considerando que estos no cuentan con congresistas que apoyen directamente iniciativas legislativas de importancia para ellos cuando se debaten en el Senado, y terminan archivadas por falta de impulso y por no contar con el apoyo suficiente (departamentos sin senador desde 1998: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vaupés, Vichada)
No: 133 de 2023	Por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones	Congresistas	Se pretendía la modificación del artículo 67 de la Constitución, extendiendo la garantía y obligatoriedad en el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de condiciones para todas las personas menores de 18 años de edad.
No: 131 de 2023	Por medio del cual se armoniza la constitución política con lo dispuesto en la convención americana sobre derechos humanos y se dictan otras disposiciones	Congresistas	Su objeto consistía en armonizar el ordenamiento colombiano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), dando cumplimiento así lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del 8 de julio de 2020 Caso Petro Urrego vs. Colombia, en el cual se estableció que el Estado colombiano no ha dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 23 de la CADH en materia de protección de los derechos políticos de los funcionarios de elección popular Nota: archivado por no haber surtido los debates de la primera vuelta, sin embargo en abril de 2024 fue presentado de nuevo y está a la espera que se presente ponencia para primer debate.





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 124 de 2023	Por medio del cual se eliminan las contralorías territoriales	Congresistas	Se pretendía eliminar las contralorías territoriales, para tal fin se modificaba los artículos 268, 272, 274, 291, 300 de la Constitución
No: 113 de 2023	Por medio del cual se aprueba el voto de los miembros de la fuerza pública y se modifica el inciso 2º del artículo 219 de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	Se buscaba habilitar el derecho a votar en las elecciones a los miembros de la Fuerza Pública.
No: 098 de 2023	Por medio del cual se crea la comisión nacional de cuentas y se dictan otras disposiciones	Congresistas	Tenía como finalidad crear la Comisión Nacional de Cuentas a partir de las siguientes medidas: a. La Contraloría General de la República se transforma en la Comisión Nacional de Cuentas la cual estará dirigida por tres comisionados elegidos por Concurso Público y Abierto de Méritos que realizará el Consejo de Estado. b. Se creaba la figura del veedor interno de la Comisión Nacional de Cuentas como una medida para garantizar el sistema de pesos y contrapesos dentro del ejercicio de funciones constitucionales de la entidad (□)”
No: 091 de 2023	Por el cual se modifican los artículos 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	Se pretendía defender la propiedad privada, la libertad individual y la libertad económica como motores esenciales para el progreso.
No: 085 de 2023	Por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural a Leticia, en el Departamento del Amazonas	Congresistas	Se buscaba otorgar la categoría de Distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural a Leticia, en el Departamento del Amazonas.
No: 069 de 2023	Por el cual se garantiza la educación preescolar y media	Congresistas	Se pretendía mejorar la calidad educativa reduciendo las brechas hoy existentes garantizando de manera obligatoria los tres años de educación preescolar teniendo en cuenta que es en la primera infancia





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 063 de 2023	Por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política	Congresistas	Su objeto consistía en modificar el artículo 171 de la Constitución, creando la circunscripción afrocolombiana en el Congreso de la República, con el fin de garantizar la representación y participación política de la comunidad afrodescendiente en el país.
No: 047 de 2023	Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la constitución política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre	Congresistas	Se pretendía establecer el derecho fundamental a la alimentación como un derecho universal, erga omnes y que las políticas que se construyeran a su alrededor estuvieran al alcance de todas las personas.
No: 045 de 2023	Por medio del cual se profesionaliza la Fuerza Pública de Colombia, se elimina gradualmente el servicio militar obligatorio en tiempos de normalidad y se modifica el artículo 216 de la constitución Política	Congresistas	Se buscaba i) eliminar progresivamente la obligatoriedad del servicio militar, ii) establecer la prestación obligatoria para todos los colombianos entendida como un servicio social y ambiental para la paz, enfocada en trabajos sociales, ambientales y culturales de utilidad pública o un servicio militar voluntario; iii) la habilitación a que se prestara el servicio militar de forma voluntaria, iv) la profesionalización de las fuerza pública de Colombia y, v) la cualificación en los procesos de incorporación de las Fuerza Pública.
No: 033 de 2023	Por el cual se otorga la categoría de Distrito Especial eje del conocimiento al municipio de Manizales en el Departamento de Caldas	Congresistas	Se pretendía categorizar a Manizales como Distrito Especial. Nota: archivado por no haber surtido los debates de la primera vuelta, sin embargo, en febrero de 2024 fue presentado de nuevo en el Senado y está a la espera que se discuta la ponencia para segundo debate
No: 024 de 2023	Por la cual se adiciona un párrafo al Acto Legislativo 01 de 2005 y se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	Se buscaba la permanencia de la mesada 14 para los miembros de la Fuerza Pública, exceptuándose de su eliminación, teniendo en cuenta las funciones que cumplen y su régimen especial.





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 022 de 2023	Por el cual se adicionan al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia, normas especiales para la organización, funcionamiento, protección ambiental, cultural y étnica del Departamento del Amazonas	Congresistas	Se pretendía garantizar la efectiva protección, preservación de la biodiversidad y riqueza ambiental del Departamento del Amazonas.
No: 020 de 2023	Por medio del cual se reforma la justicia	Congresistas	Se buscaba reformar la justicia en aspectos vitales como: establecer la obligatoriedad del precedente judicial; prohibir las tutelaciones; regular la tutela contra providencias judiciales; proliferación legislativa; derechos colectivos; eliminación de facultades electorales de los magistrados; Eliminación de las contralorías territoriales; entre otros asuntos.
No: 019 de 2023	Por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia	Congresistas	Se pretendía modificar el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia para elevar a rango constitucional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el fin de erradicar la desnutrición crónica en el país. Así mismo, contemplaba la posibilidad de crear bancos de alimentos.
No: 012 de 2023	Por el cual se modifican los artículos 328 y 356 de la constitución política otorgándole la categoría de distrito turístico, cultural, histórico y de tecnología al municipio de Puerto Colombia en el Departamento del Atlántico.	Congresistas	Se buscaba otorgar al municipio de Puerto Colombia, Atlántico, la categoría de Distrito Turístico, Cultural, Histórico y de Tecnología, modificando los artículos 328 y 356 de la Constitución Política. Nota: archivado por no haber surtido los debates de la primera vuelta, sin embargo, en marzo de 2024 fue presentado de nuevo en la Cámara, fueron aprobados los primeros dos debates y ahora hace tránsito a Senado





Pal	Título	Autores	Objeto
No: 002 de 2023	Por medio del cual se modifica el artículo 360 de la constitución política de Colombia, en el sentido de prohibir la explotación de petróleo en la región amazónica	Congresistas	Se pretendía que en los departamentos de la Región Amazónica no se realizarán actividades de exploración ni explotación de hidrocarburos.
No 414 de 2024	Por medio del cual se le otorga la categoría de distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural al municipio de leticia, en el departamento del Amazonas	Congresistas	Se pretendía otorgar la categoría de Distrito turístico, ambiental, forestal, portuario, biodiverso y cultural al municipio de Leticia, capital del departamento del Amazonas. Nota: archivado por los autores





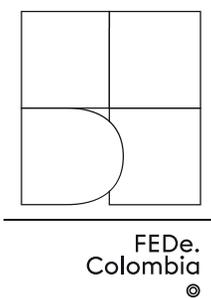
4. Balance final de la legislatura a la fecha

De la legislatura de julio de 2023 a junio de 2024 se estudiaron 52 Proyectos de Actos Legislativos, de ellos 38 PAL fueron archivados sin superar los debates necesarios en el primer periodo o retirados por sus autores, y 14 PAL se encuentran en curso con vocación de avanzar en su trámite legislativo.

-  4 fueron catalogados con verde por adecuarse a los principios y las instituciones del Estado de Derecho.
-  5 fueron catalogados con amarillo (i.e., aprobado con reparos o desaprobaciones) por contener posibles inconveniencias.
-  4 fueron catalogados con rojo por ser especialmente graves y representar un riesgo de sustitución de la Constitución.
-  1 fue catalogado con dos colores (PAL 426, nuevos requisitos para altos funcionarios y congresistas)

Actualizado 20 de junio de 2024







Fundación
para el Estado
de Derecho

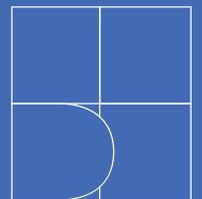
SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 3

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS-PAL-

Legislatura entre el
20 de julio de 2023
y el 20 de junio de 2024



www.fedecolombia.org
info@fedecolombia.org



FEDe.
Colombia
©