



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

SEMÁFORO DEL  
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 1

# PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS-PAL-

---

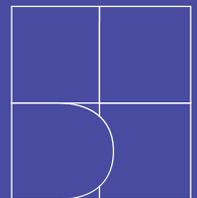
Legislatura entre el  
20 de julio de 2023  
y el 20 de junio de 2024



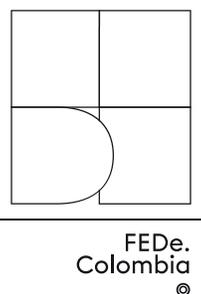
NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

[www.fedecolombia.org](http://www.fedecolombia.org)  
[info@fedecolombia.org](mailto:info@fedecolombia.org)



FEDe.  
Colombia  
©





Nota (23/12/22): las cifras y los análisis que presentamos pueden cambiar. De hecho, la gran mayoría de los Proyectos de Acto Legislativo (aquellos que no cumplieron con los cuatro primeros debates) fueron archivados. Antes del reinicio del periodo de sesiones legislativas de 2023, FEDe. Colombia presentará una nueva versión de este Semáforo del Estado de Derecho, que ya no será un balance de lo que se presentó, sino que se limitará a aquellos que pasaron los primeros debates y están encaminados a convertirse en reformas a la Constitución Política.

# 1. Introducción

En este documento, la Fundación para el Estado de Derecho (“FEDe. Colombia”) presenta el primer 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.

Este documento fue realizado junto con Publius, una iniciativa de profesores y estudiantes de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Este diagnóstico analiza los Proyectos de Actos Legislativos (“PAL”) presentados por la legislatura que inició el 20 de julio de 2022 y que, por lo tanto, coincide en gran medida, con los primeros meses del gobierno del presidente Gustavo Petro.

Los actos legislativos son el mecanismo por medio del cual el Congreso reforma, adiciona o deroga algún texto en la Constitución. Según el artículo 375 de la Constitución, podrán presentar proyectos de acto legislativo “el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente”.

El trámite deberá tener lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos, y debe pasar tanto por el Senado como por la Cámara de Representantes. Esto quiere decir que el Congreso lo debe aprobar en ocho debates.

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





Motivada por esta responsabilidad, FEDe. Colombia presenta el siguiente análisis de los actos legislativos presentados en los últimos meses. La gran mayoría de estos Proyectos de Actos Legislativos serán archivados porque no cumplieron con los cuatro debates en Senado y Cámara. Sin embargo, este Semáforo analiza todos los que se presentaron, sin importar su estado o sus posibilidades de aprobación: FEDe. Colombia considera que todos los proyectos de acto legislativo que se presenten deben ser leídos y revisados, para hacer observaciones y, sobre todo, para advertir sobre sus peligros.

En el futuro, FEDe. Colombia presentará un semáforo semejante que no se limitará a los PAL, y que incluirá el análisis de proyectos de ley, decretos, sentencias, y manifestaciones o declaraciones de funcionarios públicos.



El color rojo se refiere a amenazas reales o altamente probables tanto en términos de inconveniencia como de sustitución de la Constitución. Debe ser tenido como una alerta grave para la opinión pública y para las instituciones sobre un riesgo específico y significativo al Estado de Derecho



El amarillo implica tanto una aprobación con reparos, como una desaprobación por una posible inconveniencia o una inconstitucionalidad (en el caso de los Actos Legislativos, una posible sustitución de la Constitución).



Con el color verde, el Semáforo busca indicar qué iniciativas son apropiadas y se adecuan a 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.

FEDe. Colombia entiende por sustitutivos de la Constitución Política aquellos PAL que constituyen un reemplazo de la Constitución y de sus elementos fundamentales. Como lo ha explicado la Corte Constitucional, el poder del Congreso está limitado a reformar la Constitución, pero no a sustituirla o destruirla<sup>1</sup>. En consecuencia, el Congreso no puede, en ningún caso, alterar los “elementos esenciales definitorios de la Constitución”<sup>2</sup>. De lo contrario, estará actuando por fuera de sus competencias y la Corte Constitucional deberá declarar el PAL inconstitucional.

Por inconvenientes, se entienden aquellos PAL que, si bien resultan del ejercicio constitucional del poder de reforma constitucional, son perjudiciales para el país porque sus consecuencias políticas, económicas, sociales o culturales van en contra de las ideas que la Fundación pretende defender y fortalecer.

<sup>1</sup> Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional C-551 de 2003, C-197 de 2010, C-141 de 2010, C-249 de 2012 y C-053 de 2016.  
<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2016. <sup>3</sup> Senado, PAL 6 y sus acumulados.





La calificación con un color específico no implica que leyes o políticas públicas futuras derivadas de las normas analizadas no puedan ser calificadas con otros colores por FEDe. Colombia, que analizará cada norma independientemente y en relación con la Constitución Política, y con los principios y elementos centrales del Estado de Derecho.

Este documento contiene un diagnóstico general y una presentación de los datos sobre el estado de los actos legislativos y su origen o iniciativa, un resumen de los temas de los que tratan los proyectos, y su estado en el Congreso (Sección II).

Luego, presenta el análisis del Semáforo por colores, también agrupando los proyectos temáticamente (Sección III). Posteriormente, y debido a su complejidad y relevancia, el informe contiene un capítulo especial del Semáforo para explicar el PAL que el Gobierno ha denominado como la “Reforma Política” (Sección IV)<sup>3</sup>. Finalmente, se presentará una conclusión general (Sección V).





## 2. Diagnóstico y datos al 16 de diciembre de 2022<sup>3</sup>

| Color   | Número        | Bancada Gobierno <sup>4</sup>  | Oposición / Independientes     | Iniciativa Mixta <sup>5</sup>  |
|---|---------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Verdes  | 19<br>(45.2%) | 8                              | 1                              | 10                             |
| Amarillos   | 17<br>(40.4%) | 10                             | 1                              | 6                              |
| Rojos   | 6<br>(14.2%)  | 4                              | 0                              | 2                              |
| Total en trámite  | 42            | 22                             | 2                              | 18                             |
| Archivados  | 7             | Acumulados: 4<br>Archivados: 3 | Acumulados: 3<br>Archivados: 0 | Acumulados: 3<br>Archivados: 4 |
| Total PALs presentados en esta legislatura ** con acumulados y archivados | 59            | 31 (52.54%)                    | 4 (6.7%)                       | 24 (40.68%)                    |

- En lo que va de la legislatura 2022-2023 se presentaron 59 PAL. Esta es la segunda legislatura más activa desde 1998 (después de la primera legislatura del cuatrienio anterior, en la que se presentaron 67 PAL desde julio de 2018 a julio de 2019)<sup>6</sup>.
- Un análisis de los últimos seis cuatrienios presidenciales permite ver que, en promedio, se presentan 37 PAL por legislatura, esto es, más de 20 menos que los presentados en este cuatrienio.
- Actualmente hay 42 PAL en trámite. 7 se han archivado y 10 se han acumulado.
- La bancada del gobierno ha tenido la mayor iniciativa legislativa de los PAL. Ha presentado un 95.2% de los PAL (52% entre sus partidos y 42% en coautoría con partidos en independencia o en oposición).
- La mayoría de los PAL no representan una amenaza para el Estado de Derecho. Sin embargo, FEDe. Colombia vigilará su evolución.
- El 40% de los PAL han sido catalogados como amarillos y el 14% como rojos.
- Los temas que ocupan la mayoría de las discusiones son: derechos (13 PAL), reforma política

<sup>3</sup> Ver, Matriz que consolida todos los datos según la información pública disponible en la página Congreso Visible y la página oficial del Senado de la República.

<sup>4</sup> Independientes: Nuevo Liberalismo, Cambio Radical, Mira, AICO; Oposición: Centro Democrático, Verde Oxígeno, Liga de Gobernantes Anticorrupción, Movimiento de Salvación Nacional; Gobierno: Polo, Unión Patriótica, MAIS, ADA, Colombia Humana, Liberal, Conservador, Alianza Verde, ASI, la U, Comunes.

<sup>5</sup> Cuando los autores del proyecto son de partidos del Gobierno y Oposición/Independientes.

<sup>6</sup> Ver, Matriz que consolida todos los datos según la información pública disponible en la página Congreso Visible y la página oficial del Senado de la República.





(12 PAL), organización territorial (5 PAL), reforma a las entidades de control (4 PAL) y paz (2 PAL)<sup>7</sup>.

- Este análisis preliminar permite concluir que, desde 2019, han aumentado los intentos de reformar la Constitución. Actualmente, el Gobierno está tramitando en el Congreso reformas parciales a la Constitución Política sobre varios temas. Si bien hay aspectos positivos en esta reforma, FEDe. Colombia llama la atención sobre riesgos y amenazas concretas a los principios del Estado de Derecho, y, en general, advierte sobre los peligros del uso exagerado del mecanismo de reforma constitucional.





## 3. Semáforo del Estado de Derecho

### Verde

#### Panorama general

- FEDe. Colombia encuentra que, de los 42 actos legislativos en trámite, hay 19 verdes: un 45% del total.<sup>8</sup>
- Los temas de los PAL verdes son:
  - Derecho al agua<sup>9</sup>
  - Derecho a la alimentación<sup>10</sup>
  - Mecanismos anticorrupción en el Congreso<sup>11</sup>
  - Algunos puntos de la Reforma Política (que se expondrán en la sección VI del documento)
  - Aumento del periodo de sesiones legislativo<sup>12</sup>
  - Mecanismos para la participación política de personas con discapacidad<sup>13</sup>
  - Circunscripciones transitorias especiales de paz en el Congreso<sup>14</sup>
  - Uso medicinal y recreacional del cannabis<sup>15</sup>
  - Inhabilidades en las circunscripciones transitorias especiales de paz<sup>16</sup>
  - Eliminación del servicio militar obligatorio<sup>17</sup>
  - Asignación de recursos para la primera infancia<sup>18</sup>
- Desde FEDe. Colombia consideramos que estos proyectos pueden ser catalogados como verdes pues (i) no constituyen una amenaza y/o (ii) fortalecen los siguientes principios del Estado de Derecho:
  - Respeto a las libertades ciudadanas (eliminación del servicio militar obligatorio, y uso medicinal del cannabis);
  - Reconocimiento y recursos para la materialización de derechos y lucha contra la desigualdad (derecho al agua, alimentación, primera infancia);
  - Fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático (Reforma Política, límites al congreso, aumento al periodo de sesiones del legislativo, participación de adultos jóvenes en política, y circunscripciones de paz).

<sup>8</sup> Ver, Matriz que consolida todos los datos según la información pública disponible en la página Congreso Visible y la página oficial del Senado de la República.

<sup>9</sup> Senado, PAL 14.

<sup>10</sup> Senado PAL 1 y Cámara 269.

<sup>11</sup> Senado, PAL. 9, 10, 27 y 28.

<sup>12</sup> Senado, PAL 6, acumulado con el PAL 18 de Senado.

<sup>13</sup> Senado, PAL. 2 y Cámara, 260

<sup>14</sup> Cámara, PAL 293, Senado PAL 22.

<sup>15</sup> Senado, PAL No. 214

<sup>16</sup> Cámara PAL 214.

<sup>17</sup> Senado PAL No. 12.

<sup>18</sup> Cámara PALs No. 27 y 117.





- Un análisis preliminar permite concluir que: (i) actualmente hay un interés y una necesidad de reformar el Congreso, buscando aumentar la participación política, y lograr mayor control de los congresistas; y (ii) el Congreso pretende ampliar la carta de derechos y libertades de la Constitución, incluyendo nuevos derechos sociales y económicos.

## 1. Derecho al agua

El PAL 14 de 2022 en Senado agrega el artículo 11-A a la Constitución Política, y crea el derecho al acceso al agua potable. Este proyecto cuenta con apoyo de parlamentarios de la coalición de gobierno, de partidos independientes e, incluso, de Congresistas que están en la oposición.

Este PAL crea un derecho y lo ubica con precisión en la sección de la Constitución Política apropiada. Además, es acotado y vincula el derecho al mínimo vital de agua potable para consumo humano a la protección de los recursos hídricos de Colombia.

Es importante mencionar que este proyecto de acto legislativo responde y sintetiza la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha reconocido que tal derecho, pese a no estar escrito en la Constitución, sí existe y es exigible (T-578 de 1992, C-220 de 2011, T-242 de 2013, T-103 de 2017, T-223 de 2018, T-297 de 2018, T-358 de 2018, T104 de 2021).

## 2. Derecho a la alimentación

El PAL 1 de 2022 del Senado (269 de Cámara de Representantes) crea el derecho a la alimentación. Este es uno de los PAL que alcanzó a tener los cuatro debates.

Correlativamente, suma la obligación del Estado de promover la “seguridad, autonomías y soberanía alimentaria con un enfoque territorial y étnico” y de acompañar la “producción, distribución y comercialización nacional de alimentos”. Así mismo, establece que el Estado deberá dar prioridad a las “formas de producción de alimentos que estén acordes con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental”.

El concepto de soberanía alimentaria no ha sido definido legalmente en Colombia, y puede resultar inconveniente. Es preciso que sea definido legislativamente o mediante instrumentos de política pública de tal manera que no sea un instrumento conceptual para intervenir excesivamente en el mercado, y para restringir el ejercicio de la libertad de los consumidores o de las empresas.

Sin embargo, FEDe. Colombia considera que el Congreso tiene la capacidad y libertad de establecer normas de este tipo, que expresan consensos o mayorías legislativas sobre asuntos urgentes como el hambre, y que no amenazan al Estado de Derecho.

La misma lógica aplica para el PAL 5 de 2022 del Senado.





## 3. Reforma al Congreso:

### **a. Mecanismos anticorrupción:**

El PAL 9 de 2022 del Senado modifica los artículos 126, 138, y 187 de la Constitución.

Este proyecto tiene como objeto establecer límites a la reelección de congresistas, ampliar los periodos de sesiones del Congreso, modificar las causales de pérdida de investidura de los congresistas y su régimen salarial. En concreto, el proyecto propone: (i) restringir la reelección de congresistas a tres periodos consecutivos, (ii) añadir como causal de pérdida de investidura (a) el que un congresista reciba alguna contraprestación por participar o no en la votación de un acto legislativo y (b) se ausente a seis sesiones plenarias donde se voten proyectos de actos legislativos, leyes o mociones de censura, en una misma legislatura, y (iii) reducir la remuneración de los congresistas a 25 salarios mínimos legales vigentes.

El Senado aprobó en segundo debate el PAL 10, presentado por el Centro Democrático, que también limita el salario de congresista a 25 salarios mínimos.

Estos proyectos de acto legislativo recogen varias de las propuestas que se presentaron en la Consulta Popular Anticorrupción de 2018 en donde, si bien los resultados no superaron el umbral requerido, hubo una votación considerable que apoyó iniciativas para reducir el salario de los congresistas, limitar la reelección de senadores y sancionar la obtención de beneficios como contraprestación al voto de un proyecto de ley (las denominadas prebendas).

El PAL 28 de 2022 en Senado busca los mismos fines mediante la reducción de la remuneración de los congresistas a 23 salarios mínimos legales vigentes. El proyecto, que fue publicado para primer debate, también sanciona el obtener contraprestaciones por ejercer o no el voto, y las inasistencias injustificadas a seis plenarias donde se voten proyectos de actos legislativos, leyes o mociones de censura en una misma legislatura.

FEDe. Colombia considera que estos proyectos son convenientes, tienen un propósito adecuado y no suponen una sustitución de la constitución.

### **b. Circunscripción especial para personas con discapacidad:**

El PAL 22 del Senado y 293 de la Cámara de Representantes crea una circunscripción especial en la Cámara de Representantes para personas con discapacidad. Si bien FEDe. Colombia considera que el diseño institucional debe propender por una representación basada en las preferencias individuales y en el ejercicio de la autonomía individual, la Cámara de Representantes es una institución que admite representaciones específicas de grupos sociales y étnicos particulares. Por eso, FEDe. Colombia considera que esta reforma emana de un poder legítimo del Congreso, no desnaturaliza la institución reformada y bien puede servir para garantizar mayor participación de las personas con discapacidad.

### **c. Aumento del periodo de sesiones del Congreso:**

El PAL 260 de 2022 de Cámara/ 2 de Senado modifica el periodo de sesiones del Congreso. Este es uno de los PAL que alcanzó a tener los cuatro debates.





Este PAL aumenta el periodo de sesiones del Congreso de la República, creando un mes más de trabajo legislativo (entre el 16 de febrero y el 15 de marzo).

El PAL establece que, durante ese mes, y con excepción de los debates del Plan Nacional de Desarrollo, “sólo se podrán tramitar leyes ordinarias de origen congressional, adelantar debates de control político y audiencias públicas”.

Esta reforma amplía el trabajo del Congreso y aumenta la separación de poderes, dando garantías para que haya tiempo para debates y de controles políticos que tienen iniciativa parlamentaria.

## 1. Cannabis:

Los PAL 33 y 31 del Senado excluyen el cannabis de la prohibición general de uso y consumo de sustancias estupefacientes prevista en el artículo 49 de la Constitución. Este proyecto cuenta con el apoyo de parlamentarios de la coalición de gobierno y de algunos partidos independientes.

Si bien es cierto que sería más deseable eliminar el artículo 49 de la Constitución y diseñar una política de drogas no a través de una prohibición moralista sino de una política de drogas y criminal que sea razonable, de largo plazo y que considere las amenazas, desafíos y oportunidades de Colombia, FEDe. Colombia considera que estos proyectos avanzan los principios del Estado de Derecho, pues aumentan el ámbito de libertades individuales y la autonomía de las personas. Además, lo hacen con fundamentos técnicos, económicos, políticos, de salud pública y de política criminal.

FEDe. Colombia destaca que los proyectos están en línea con las tendencias mundiales de despenalización del uso de ciertas sustancias. También lo están con las distintas decisiones de la Corte Constitucional en relación con la prohibición de este tipo de sustancias y su afectación a la libertad personal y al derecho al libre desarrollo de las personas.<sup>19</sup>

## 2. Circunscripciones transitorias especiales de paz:

EL PAL 214 de 2022 en Cámara específica las inhabilidades para ser candidato a las circunscripciones transitorias especiales de paz, y, así, le aclara a la ciudadanía el alcance específico de una de las normas originadas en las reformas constitucionales que surgieron del acuerdo de paz. Este resulta de un ejercicio legítimo de la autoridad del Congreso y no amenaza el Estado de Derecho. De hecho, hace que las normas sean más claras e inteligibles.

## 3. Servicio militar obligatorio:

El PAL 12 de 2022 del Senado, presentado por el partido Alianza Verde y otros partidos de la coalición de gobierno, modifica el artículo 216 de la Constitución Política y elimina el servicio militar obligatorio. Excepcionalmente, el PAL permite que se establezca el servicio militar

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, las sentencias C-221/94 y C -253/19.





obligatorio en casos de guerra exterior o conmoción interna, y establece un plazo hasta 2030 para el desmonte del servicio militar obligatorio y la profesionalización total de las Fuerzas Armadas.

FEDe. Colombia considera que este PAL es acertado, pues busca eliminar una figura que, en la práctica, no contribuye significativamente a la defensa del país, a la seguridad nacional o la seguridad urbana, pero sí a mantener e incrementar la desigualdad entre jóvenes de familias pobres y jóvenes de familias de clase media o alta, que pueden pagar la libreta militar o acceder a educación superior.

Puesto que el artículo 216 vigente establece el servicio militar obligatorio, mediante el PAL 12 de 2022 el Congreso está usando un instrumento normativo adecuado.

Es importante reducir al máximo la injerencia del Estado sobre los proyectos de vida de las personas y sobre el ejercicio de las libertades individuales. Por eso, el PAL está bien encaminado.

Así mismo, al establecer excepciones a la eliminación del servicio militar y un plazo para implementar la reforma, el Congreso ha asumido una posición prudente y de largo plazo que, para FEDe. Colombia, debe ser asumida siempre que se reforme la Constitución.

#### 4. Recursos para la primera infancia:

El PAL 117 de 2022 de Cámara, presentado por representantes del Partido Alianza Verde y de otros partidos independientes, establece un rubro particular en el Sistema General de Participaciones (artículos 356 y 357 de la C.P.) para atender a la primera infancia (de 0 a 5 años). De forma similar, el PAL 27 de Cámara enfatiza el derecho a la educación y la formación entre el nacimiento y los seis años.

En Colombia, se ha utilizado el capítulo 4 de la Constitución para establecer prioridades de gestión y política pública de forma excepcional.

Si bien es probable que una reforma constitucional como la que proponen los PAL no vaya a tener el impacto que algunos esperan, la reforma emana de un uso legítimo del poder del Congreso y puede servir para guiar las actuaciones, políticas y planes de autoridades nacionales y territoriales, y adecuarlas a un mandato constitucional.





# Amarillo

## Panorama general

- FEDe. Colombia ha establecido que de los 42 actos legislativos en trámite, hay 18 amarillos: un 40% del total.<sup>20</sup>
- Los PAL amarillos se dividen en los siguientes temas:
  - Derecho a la educación<sup>21</sup>
  - Reforma a la organización territorial<sup>22</sup>
  - Cárcel máxima<sup>23</sup>
  - Protección al campesinado<sup>24</sup>
  - Protección animal y derechos de la naturaleza<sup>25</sup>
  - Creación de la jurisdicción fiscal<sup>26</sup>
  - La Reforma Política<sup>27</sup>
- FEDe. Colombia considera que estos proyectos pueden ser catalogados como amarillos pues pueden ser una amenaza para los principios del Estado de Derecho. Pueden resultar inconvenientes por dos razones: 1). porque su contenido es potencialmente perjudicial para el país por sus consecuencias políticas, económicas, sociales o culturales; 2). porque el Congreso hace un uso inadecuado del mecanismo de reforma constitucional, al incluir en la Constitución asuntos que deberían estar en una ley o en una política pública producida por el poder ejecutivo o sus organismos técnicos, o por las autoridades territoriales. A diferencia de las leyes, la Constitución, como ley fundamental, fija y define los principios y reglas fundamentales con vocación de permanencia. Es decir, debe contener solo los asuntos estructurales que trascienden a los gobiernos de turno. Por eso, deben excluirse aquellos que simplemente se refieren a una determinada coyuntura o a un determinado programa de gobierno. Estos asuntos deben aparecer en el debate público y deben poder ser revisados constantemente. La Constitución Política no debe ser usada por las mayorías legislativas para fijar políticas públicas para, así, excluirlas de un debate público que debe ser constante.
- FEDe. Colombia considera que en estos proyectos existen los siguientes riesgos a los principios del Estado de Derecho:
  - Uso inadecuado del mecanismo de reforma (PAL sobre educación, organización territorial, y cárcel);
  - Riesgos asociados a la creación de nuevos derechos (PAL sobre derechos de los campesinos, la naturaleza, y los animales);
  - Riesgos a la separación de poderes en el diseño institucional (PAL sobre jurisdicción fiscal, y algunos elementos de la Reforma Política, que serán explicados en la sección VI).

<sup>20</sup> Ver, Matriz que consolida todos los datos según la información pública disponible en la página Congreso Visible y la página oficial del Senado de la República.

<sup>21</sup> Senado PAL 32; Cámara, PAL 81, 120, y 204

<sup>22</sup> Senado, PAL 25, 34; Cámara PAL 89, 139, 185, 211 y 215

<sup>23</sup> Senado, PAL 8.

<sup>24</sup> Senado PAL 19; Cámara, PAL 77.

<sup>25</sup> Senado, PAL 13.

<sup>26</sup> Senado, PAL 20; Cámara PAL 224.

<sup>27</sup> Senado, PAL 6. Este PAL será explicado en la Sección VI.





## 1. Uso inadecuado del mecanismo de reforma:

### a. Derecho a la educación y matrícula gratuita en la educación superior:

En esta legislatura hay una preocupación clara por aumentar el acceso al derecho a la educación y su alcance. En concreto, el PAL 204 de Cámara incluye una disposición que garantiza la matrícula gratuita en instituciones públicas de educación superior. Por su parte, el PAL 32 de Senado amplía el alcance del derecho a la formación integral, establecido originalmente para los jóvenes, y lo extiende a los adultos. Finalmente, el PAL 120 de Cámara también expande el derecho a la educación y crea la Superintendencia de Educación para vigilar a las entidades, públicas y privadas, que prestan el servicio de educación.

El poder legislativo puede hacer este tipo de cambios. Al fin y al cabo, expandir un derecho (o crearlo, como en este caso) es una función esencial de los representantes. Además, es preferible, en términos democráticos, que los derechos se originen a través de procedimientos legislativos en los que diversas voces se hacen oír. Es en el Congreso donde tales debates deben darse, como fue señalado más arriba en el análisis de los PAL que crean derechos al consumo de agua potable y a la alimentación.

Sin embargo, estos PAL pueden resultar inconvenientes por razones económicas. Si bien FEDe. Colombia considera que una sociedad buena es aquella en la que todas las personas pueden recibir educación y una formación libre que los lleve a ser más felices, mejores y más útiles para sí mismos y para los demás, también vivimos en una sociedad con recursos limitados que, por ahora, no ha logrado ofrecerles a todos los niños, niñas y adolescentes una educación y una formación de calidad.

El Estado debe priorizar sus acciones y el uso de los recursos. Consideramos que el poder legislativo puede imponer tales prioridades a la política pública a través de leyes de educación que busquen ampliar el acceso y el cierre de brechas entre los adultos. Sin embargo, hacerlo a través de reformas constitucionales que crean derechos exigibles y tutelables es inconveniente, especialmente en el corto y el mediano plazo, y para la estabilidad financiera de algunas universidades públicas.

Finalmente, el PAL 81 de Cámara busca garantizar la educación preescolar y media. El contenido de este PAL ya existe en un decreto, el 2247 de 1997, y, por lo tanto, no es el mecanismo idóneo para materializar un derecho no sólo reconocido universalmente<sup>28</sup>, sino unánimemente por la opinión pública colombiana.

### b. Organización territorial:

Hay varios proyectos que buscan hacer cambios en la organización territorial: el PAL 215 en Cámara de 2022 pretende declarar a Soacha la capital de Cundinamarca, el 185 en Cámara le da la calidad de distrito especial a Manizales, el 89 en Cámara le otorga a la ciudad de Girardot la categoría de Distrito Especial y Turístico, el 25 de Senado a Pereira, el 34 de Senado a Girardot, el 139 de Cámara a Puerto Colombia, y el 211 de Cámara crea la región metropolitana de Bogotá.

<sup>28</sup> Principio 7 de la Declaración de los Derechos de los niños y las niñas.





FEDe. Colombia considera que usar el mecanismo de reforma constitucional para organizar el territorio es una práctica institucional inadecuada e inconveniente. A pesar de que estos PAL pueden contener cambios útiles, la reforma constitucional es un proceso que debe ser excepcional. La organización territorial, que 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.

### **c. Cárcel máxima:**

El PAL 8 de 2022 en Senado, presentado por el Partido de los Comunes, propone reformar el artículo 28 de la Constitución para limitar las penas de cárcel: máximo un año para la detención preventiva y máximo 20 años para la privativa intramural de la libertad.

FEDe. Colombia simpatiza con propuestas de política pública que busquen limitar el uso de las cárceles y acotar el poder punitivo del Estado. Pero considera que el Congreso está haciendo un uso inadecuado de su competencia de reforma de la Constitución. Bastaría con reformar la ley penal para lograr el objetivo propuesto. En efecto, los tiempos de pena de prisión no son enunciados constitucionales, sino regulaciones legales y mecanismos de política criminal.

Por lo tanto, la única justificación plausible para elevarlo a rango constitucional es evitar que las mayorías futuras no lo puedan cambiar con facilidad. Precisamente en eso radica un uso abusivo de la competencia de reforma: en pretender extraer del debate ordinario políticas de turno para blindarlas en el futuro. Lo anterior es particularmente delicado proviniendo de ponentes que no fueron elegidos popularmente y que no tienen, por lo tanto, un mandato de representación ciudadana.

## 2. Riesgos asociados a nuevos derechos:

### **a. Derechos de los campesinos:**

Dos PAL en trámite buscan otorgarles derechos especiales a los campesinos.

Por una parte, el PAL 19 de 2022 del Senado establece que “el campesinado es sujeto de especial protección” y adopta la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, vinculando explícitamente esta declaración al orden constitucional colombiano. Este es uno de los PAL que alcanzó a tener los cuatro debates.

Este PAL expresa la voluntad del Congreso de proteger a una población especialmente vulnerable, y que ha sido víctima de la violencia y del conflicto armado. Esta declaración puede ser un paso importante para crear políticas públicas de Estado que beneficien a la población rural y que aumenten la propiedad de la tierra por parte de familias campesinas.

Sin embargo, hay dos puntos de la declaración que pueden resultar inconvenientes. El artículo 2.4 establece que “los campesinos tienen derecho a participar en la formulación de políticas públicas, la adopción de decisiones y la aplicación y el seguimiento de cualquier proyecto, programa o política que afecte a sus tierras y sus territorios”. El proyecto no es claro en definir a qué se refiere con “sus tierras y sus territorios”. Esto puede llegar a ser interpretado de una





manera que se extienda a tierras y territorios sobre los que los campesinos no tienen títulos de propiedad, o ni siquiera tenencia legítima, y que ocupan ilegítimamente.

Así, podría ser el camino para implantar una figura similar a la de la consulta previa para proyectos productivos agrícolas, lo que podría derivar en una inconveniencia económica, desviar las políticas y proyectos de desarrollo agroindustrial estratégicos para el país, y vulnerar los derechos de terceros no cobijados por el PAL. A esto se suma que el artículo 4.6 establece que “no se debe permitir los latifundios”, sin más explicaciones ni excepciones, lo que, en casos particulares, puede ser inconveniente.

El PAL 77 de 2022 de la Cámara establece los derechos de los campesinos de manera aún más ambigua. Al igual que el PAL 19, modifica el artículo 64 de la Constitución Política.

El texto propuesto crea derechos como la protección de los “usos, tradiciones y costumbres ancestrales” campesinas. Esto puede poner en riesgo el progreso económico, al imponer barreras a proyectos que involucren la adopción de nuevas tecnologías, insumos o métodos de cultivo, las libertades individuales y transformaciones sociales. Este PAL, de hecho, puede dar lugar a interpretaciones reaccionarias que busquen mantener desigualdades en la población rural.

Al igual que el PAL 19, este PAL puede abrir la puerta al establecimiento de requisitos de consulta previa para proyectos agrícolas en tierras sobre las que los campesinos consultados no tienen derechos de propiedad.

FEDe. Colombia considera que el Congreso tiene la facultad de establecer derechos especiales. Sin embargo, debe ser claro sobre el alcance de estos derechos y, en el ejercicio de su poder de reforma, debe procurar establecer de forma transparente cuáles son las consecuencias constitucionales, jurídicas, sociales y económicas de sus reformas.

#### **b. Derechos de la naturaleza y de los animales:**

El PAL 13 de 2022 del Senado reforma los artículos 79, 89 y 95 de la Constitución Política y tiene iniciativa del Partido Verde y de otros partidos de la coalición de gobierno. El PAL busca proteger a los animales no humanos del maltrato innecesario.

Para eso, agrega al artículo 79 (derecho de las personas al ambiente sano) una cláusula que establece que los animales (en tanto seres sintientes) tendrán especial protección del Estado, que “les garantizará una vida libre de maltrato innecesario o injustificado y en condiciones de bienestar”. Para eso, el PAL establece un deber de las personas a respetar y proteger a los animales y de abstenerse a cometer actos que constituyan maltrato animal o que atenten contra su vida de manera innecesaria e injustificada.

El PAL también crea la acción de protección animal, mediante la cual “cualquier persona podrá reclamar ante los jueces la protección inmediata de cualquier animal individualmente considerado o a su especie, con el fin de que se proteja eficazmente ante situaciones que vulneren o pongan en peligro su vida, su salud, su dignidad, su bienestar físico o emocional”.

Para proteger a los animales, y de forma adecuada, este PAL crea un deber explícito de





protección. El poder legislativo, por su naturaleza plural y deliberativa, debe dar debates que produzcan consensos morales y normativos de este tipo. Sin embargo, FEDe. Colombia considera que este acto legislativo puede resultar inconveniente.

La acción de protección que crea el PAL es muy amplia. Al usar conceptos como “dignidad” o “bienestar emocional”, abre la puerta a arbitrariedades y a interpretaciones judiciales que no tengan en su centro el bienestar de los animales no humanos, sino una percepción subjetiva, basada en las opiniones de los jueces, de la forma en que estos conceptos se aplican a los animales. Así mismo, la acción podría ser interpuesta para prevenir daños que son propios de actividades agropecuarias, que son las que mayor dolor y malestar producen.

Es preciso que el Congreso autónomamente establezca los límites de la acción, que por ahora son indeterminados, y no le delegue al presidente su reglamentación. Esto, por supuesto, para garantizar que el PAL y la acción expresen verdaderos consensos o mayorías legislativas, y no prohibiciones que no han sido debidamente discutidas.

### 3. Riesgos de diseño institucional: jurisdicción fiscal y tribunal de cuentas:

Con el PAL 20 en Senado, propuesto por la coalición de gobierno, se busca crear una entidad de carácter jurisdiccional llamada el “Tribunal de Cuentas”, que funcionará de manera desconcentrada a nivel nacional y formando parte de la rama judicial. Esta reforma responde a una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que se estableció que la estructura de control y de sanción de Colombia viola el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que los derechos políticos sólo se pueden restringir por decisión judicial en un proceso penal.<sup>29</sup>

Con este PAL se crea, también, una jurisdicción fiscal, dedicada “garantizar la protección y el resarcimiento del patrimonio público a través del conocimiento y juzgamiento de la responsabilidad fiscal”.

El PAL establece que los magistrados del Tribunal de Cuentas se seleccionarán, luego de una convocatoria pública, por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Este proyecto implica una reforma importante del Estado, y es un paso hacia la reformulación del lugar que, en nuestra estructura constitucional tienen las entidades de control, en particular en relación con las sanciones a servidores públicos de elección popular.

Si bien se crea una jurisdicción fiscal, que no es penal, FEDe. Colombia considera que este PAL se adecúa a la Convención Americana. Sin eliminar las funciones de investigación y control de la Contraloría, el PAL crea una jurisdicción (es decir: una autoridad jurisdiccional) que podrá sopesar evidencia y fallar en derecho, creando oportunidades para el ejercicio en sede judicial del derecho al debido proceso.

<sup>29</sup> Corte IDH, caso Petro Urrego c. Colombia, Sentencia de 8 de julio de 2020.





Sin embargo, existe un riesgo, que no es menor, de que, al darles más poderes de selección a jueces se creen incentivos perversos dentro de los procesos de selección, lo que puede politizar aún más la justicia. Es preciso, entonces, que organizaciones de la sociedad civil hagan control sobre estos procesos de selección y elección, y que se garantice que el procedimiento de selección por méritos realmente permita la selección de candidatos y candidatas de alta calidad.

Otro PAL, el 224 de 2022 en la Cámara de Representantes, también crea el tribunal de cuentas. Es probable que en los próximos meses se unifiquen estos proyectos.

## Rojo

### Panorama general

- FEDe. Colombia ha concluido que, de los 43 actos legislativos en trámite, hay 6 (14.2%) rojos.
- Estos proyectos son catalogados como rojos porque: (i) son inconvenientes para los principios del Estado de Derecho; o (ii) son sustitutivos y alteran uno o varios de los elementos esenciales definitorios de la Constitución.<sup>30</sup>
- Los PAL que encienden la luz roja del semáforo del Estado de Derecho son los siguientes:
  - No remuneración a congresistas<sup>31</sup>
  - Regionalización en el Senado<sup>32</sup>
  - Creación de la jurisdicción agraria<sup>33</sup>
  - Derechos de la naturaleza y los animales<sup>34</sup>
  - Reforma en el mecanismo de elección de los entes de control<sup>35</sup>
  - Reforma política<sup>36</sup>

## 1. No remuneración a congresistas:

El PAL 21 del Senado dispone que los congresistas no sean remunerados por el ejercicio de sus funciones. También prevé que, para no afectar su calidad de vida, puedan desempeñar cargos o empleos privados durante sus mandatos. Este proyecto cuenta con el apoyo de congresistas del Centro Democrático, el Partido Liberal, Cambio Radical y un senador del Centro Esperanza.

Eliminar la remuneración de los congresistas es sustitutivo de la Constitución por dos razones.

<sup>30</sup> Ver: Sección II - Introducción.

<sup>31</sup> Senado, PAL 21.

<sup>32</sup> Cámara PAL 156.

<sup>33</sup> Cámara PAL No. 173.

<sup>34</sup> Cámara PAL No. 3.

<sup>35</sup> Senado PALs 24.

<sup>36</sup> Senado, PAL 6. Este PAL será explicado en la Sección VI.





Primero, porque atenta contra el principio democrático. En una democracia, toda persona debe poder, material y formalmente, elegir y ser elegido. Eliminar la remuneración de los congresistas implica que no toda persona pueda ser elegida: únicamente podrán serlo quienes tengan suficientes recursos u otros ingresos para subsistir. Sin entrar en el debate sobre la cuantía, lo cierto es que reconocerles un salario a los Congresistas por su trabajo permite que sus necesidades económicas no sean un impedimento para aspirar a ser congresistas de la República, y, por lo tanto, sirve para prevenir que la democracia representativa se transforme en una aristocracia o en una oligarquía. Así mismo, desconoce el principio de dignidad como eje del derecho al trabajo. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, el derecho al trabajo digno implica el derecho a tener una remuneración.

Por otra parte, también es sustitutivo de la Constitución permitir que los congresistas puedan desempeñar cargos o empleos privados durante sus mandatos. En particular, porque atenta, nuevamente, contra el principio democrático. Sin duda, el efecto de esta autorización es que aumentarán los conflictos de interés de los congresistas respecto de sus empleadores o clientes. La Corte Constitucional ha advertido que hay una estrecha relación entre el régimen de conflictos de interés de los congresistas y la realización del principio democrático. Esto, pues “la institución del conflicto de intereses busca garantizar que los congresistas actúen siempre en procura del interés general, la justicia y el bien común”.<sup>37</sup>

También es inconveniente puesto que reduce la apariencia de transparencia que deben proyectar los congresistas. Dificilmente, y con razón, los ciudadanos percibirán que los congresistas están actuando en procura del interés general y del bien común y no de sus intereses particulares o los de sus empleadores. Esto disminuirá la ya menguada legitimidad de las instituciones.

## 2. Senado Regional:

El PAL 156 de 2022 de la Cámara de Representantes, impulsado por parlamentarios de Cambio Radical, el Partido de la U, y el Partido Liberal, modifica los artículos 171, 176 y 262 de la Constitución Política. Este PAL propone una reforma al Congreso y al régimen de partidos.

FEDe. Colombia considera que el artículo 1 de este proyecto, que reforma el Senado de la República, constituye una sustitución de la Constitución Política.

El artículo 171 vigente establece que el Senado se integra por cien miembros elegidos en circunscripción nacional<sup>38</sup>. Esto significa que estas personas pueden provenir de cualquier lugar de Colombia, e igualmente pueden ser elegidas por cualquier ciudadano o ciudadana, sin importar en qué parte de Colombia vivan. Los senadores y las senadoras son representantes de la ciudadanía de todo el país y no de ciudadanos de regiones específicas.

Sin embargo, el artículo 1 del PAL 156 crea un “número adicional de senadores elegidos de la siguiente forma: uno elegido por cada departamento en donde el número de representantes a la Cámara no sea superior a dos, en este caso el Representante a la Cámara elegido con

<sup>37</sup> Sentencia C-302/21.

<sup>38</sup> En el senado también hay dos senadores elegidos por comunidades indígenas en una circunscripción nacional especial, y cinco senadores provenientes de las desmovilizadas FARC-EP y que, como resultado del acuerdo de paz de 2016 y del acto legislativo que lo constitucionalizó (AL 03 de 2017), harán parte del Senado hasta 2026, pero que no fueron elegidos por la ciudadanía en elecciones libres. La persona que haya recibido la segunda votación en unas elecciones presidenciales también hará parte del Senado.





mayor votación será Senador”. Esta reforma quiebra el principio bicameral, el modelo del poder legislativo concebido en 1991, y, por lo tanto, uno de los ejes orgánicos estructurales de la Constitución. Además, implica un aumento de por lo menos 10% en el Senado.

El bicameralismo implica que el poder legislativo está dividido en dos cámaras distintas. La distinción no se limita a un nombre (Senado y Cámara de Representantes, en el caso de Colombia), 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. Los y las representantes a la Cámara representan a ciudadanos y ciudadanas en tanto habitantes de una región particular o de un grupo social determinado, que tienen necesidades y desafíos específicos, mientras que los y las senadoras representan a las personas en tanto ciudadanos de Colombia.

El trámite legislativo reconoce el bicameralismo: los proyectos de ley pasan por las dos cámaras del Congreso. Esto implica que, en los debates de todas las leyes, se pueden oír los intereses regionales, poblacionales, y, a través del Senado, los nacionales.

Así, al crear curules de Senado que representen no a toda la ciudadanía sino a departamentos específicos, el Proyecto de Acto Legislativo quiebra el modelo bicameral, y transforma la naturaleza del Senado y de la Cámara, y, por lo tanto, del poder legislativo, centro estructural del poder constitucional en Colombia.

Vale la pena mencionar que el artículo 1 del PAL 156 agrega dos nuevos senadores o senadoras elegidos por circunscripción especial nacional provenientes de pueblos y comunidades afrocolombianas. Esta extensión es admisible, sobre todo teniendo en cuenta que la Constitución estableció representación en el Senado de grupos indígenas, y que en Colombia hay 2 millones de indígenas y 4.7 millones de personas afrocolombianas<sup>1</sup>. Sin embargo, en el futuro, el Constituyente debe propender por mantener la democracia representativa en el Congreso, aumentando la participación de personas pertenecientes a grupos históricamente excluidos, pero sin limitar la libertad ciudadana de elegir candidatos y candidatas provenientes de cualquier grupo social o étnico. También, debe evitar los modelos de representación basados en pertenencias identitarias o gremialistas, y que limitan la elección libre e individual de cada ciudadano, que es la base de la representación en Colombia.

### 3. Jurisdicción agraria, poder de reforma constitucional y la separación de poderes:

En el acuerdo de paz con las FARC se pactó la creación de una nueva jurisdicción para conocer los asuntos rurales. El artículo 2 del PAL 173 de Cámara y 35 en Senado adiciona el artículo 238A a la Constitución Política y crea la Corte Agraria y Rural.





El Congreso tiene la facultad para crear esta jurisdicción y tiene gran libertad para configurarla como considere que sea más apropiado para cumplir con las normas (de rango constitucional) emanadas del acuerdo de paz. Esta libertad de configuración incluye la posibilidad de crear una corte rural, a pesar de que FEDe. Colombia considera innecesario crear un tribunal de cierre en materia agraria, puesto que ya hay tribunales que pueden conocer tales asuntos.

Una de las funciones de esta corte será “preparar y presentar proyectos de ley y actos reformativos de la Constitución, en relación con los asuntos de su competencia”.

Sin embargo, y más allá de las posibles inconveniencias financieras, FEDe. Colombia considera que el PAL 173 contiene un punto específico que constituye una sustitución de la Constitución. El artículo 2 contradice un principio fundamental del Estado de Derecho y del gobierno constitucional: la separación de poderes.

En el orden constitucional colombiano, los jueces tienen un rol que se limita a aplicar, pero no hacer, las leyes. Al otorgarle a la Corte Agraria el poder de participar activamente en la reforma a la Constitución Política, este numeral crearía un precedente peligroso de intromisión judicial en funciones constituyentes. Es muy peligroso que el Congreso use su poder de reforma constitucional para otorgarles a otros poderes facultades de iniciativa de actos reformativos de la Constitución. El Congreso debe eliminar esta facultad de la Corte Agraria y Rural.

FEDe. Colombia ha advertido que este error se deriva de una confusión presente en la exposición de motivos que presentó el gobierno. En este texto, la coalición de gobierno dice que hay un “vacío normativo” en materia civil y agraria, puesto que la jurisdicción civil aplica el Código Civil, descrito por el documento como “decimonónico,” y como causante de “conflictos normativos” entre la ley civil y la agraria.<sup>39</sup>

Este prejuicio es peligroso. El Código Civil contiene las normas vigentes sobre propiedad en Colombia y debe ser aplicado, hasta su derogación o reforma, por cualquier juez, agrario o no, que pretenda resolver conflictos de tenencia, propiedad o uso de bienes inmuebles. Este prejuicio del gobierno constituye una amenaza grave al principio de legalidad.

Así mismo, se corre el riesgo de que la Jurisdicción Agraria vacíe de competencias a las otras jurisdicciones y especialidades. FEDe. Colombia considera que la creación de la jurisdicción cae en el error categórico de confundir un enfoque en la práctica jurisdiccional con una especialidad jurisdiccional. Así, sería deseable que nuestras instituciones asumieran un enfoque diferenciado de atención a los problemas y poblaciones rurales, pero que mantuvieran la aplicación de normas generales como el Código Civil o laboral. De hecho, si la política agraria es exitosa, es probable que la jurisdicción agraria, en el mediano plazo, pase a asumir funciones de la jurisdicción civil o que se convierta en una institución costosa e inútil. Estas dos posibilidades son peligrosas y deben evitarse.

<sup>39</sup> PAL 173 Senado, Exposición de motivos p. 1.





## 4. Derechos de la naturaleza y animales:

El PAL 3 de 2022 de la Cámara, presentado por el Partido Liberal y otros partidos de la coalición de gobierno, reforma los artículos 79 y 95 de la Constitución.

Este PAL pretende proteger a los animales y a la naturaleza, otorgándoles derechos. Así, establece que “la naturaleza, como una entidad viviente sujeto de derechos gozará de la protección por parte del Estado a fin de asegurar su existencia, hábitat, bienestar, restauración, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, así como la conservación de su estructura y funciones ecológicas, en armonía con su aprovechamiento sostenible, de conformidad con la ley”. Así mismo, establece que los animales, como seres sintientes, “serán reconocidos y protegidos como sujetos de derechos. Serán protegidos contra los tratos crueles, actos degradantes, muerte y sufrimiento innecesario y procedimientos injustificados o que pueden causarles dolor, angustia o limitar el desarrollo de sus capacidades naturales. La ley especificará los contenidos de sus derechos y sus mecanismos de protección legal, sin afectación al desarrollo agroindustrial y la celebración de negocios jurídicos”. De forma similar al PAL 13 del Senado, revisado en la sección de amarillos, este PAL crea un deber de protección de los animales (esta vez emanado de sus derechos).

FEDe. Colombia considera que el PAL 3 implica una sustitución a la Constitución Política y es, además, inconveniente.

Con este PAL, el Congreso quiebra el principio contractualista contenido, entre otros lugares, en el preámbulo de la Constitución. Así, crea derechos para seres y entidades que no participaron o no pueden participar del pacto constituyente de 1991.

Esta innovación, que bien puede ser defendida desde distintas posturas filosóficas, no tiene cabida en la estructura constitucional colombiana vigente. La autoridad soberana, a pesar de la desmesura implícita en este PAL, se limita a quienes participan o quienes puedan participar del pacto constituyente a través del consentimiento. Así como sería absurdo crearles deberes a los animales no humanos o a la naturaleza, es absurdo crearles derechos bajo el supuesto de que la Constitución es un pacto para personas y entre personas.

Esto no implica que la protección a los animales y al medio ambiente no tengan cabida dentro del orden constitucional. La tienen, como fue dicho en el análisis del PAL 13 de 2022, en tanto se establezcan como deberes de las personas que conforman la comunidad política.

El PAL contiene imprecisiones conceptuales que son inconvenientes, pues pueden causar una falta de certeza normativa y crear precedentes de imprecisión que hagan de partes de la Constitución algo inútil.

Así, además de atribuirles derechos a los animales, el PAL le atribuye derechos a la naturaleza. Este concepto es tan amplio que, de hecho, comprende “todo lo que existe”.<sup>40</sup> Entre los derechos que el PAL le atribuye a la naturaleza están la existencia, el bienestar y el hábitat (todos estos son atributos que, ontológicamente, le son impropios a algo que, precisamente, reúne todas las cosas). Así, al darle derechos a la naturaleza, el PAL está creando derechos a todo lo que existe: esto hace que la categoría de derecho se vuelva inútil.

<sup>40</sup> Ver <https://dle.rae.es/naturaleza>





Siguiendo esta lógica, el PAL establece que el hecho de que se creen estos derechos de la naturaleza y de los animales “no afectará el desarrollo agroindustrial y la celebración de negocios jurídicos”. Esto, nuevamente, desfigura el concepto de derecho. Si a un ser se le atribuyen derechos, estos sólo pueden ser limitados por derechos de igual o superior jerarquía. Si los derechos de las personas a celebrar negocios jurídicos (y, vale la pena decirlo, casi todas las actividades humanas pueden caber bajo esta fórmula) o a llevar a cabo actividades agropecuarias son más importantes que los derechos a la vida o al bienestar de los animales no humanos (o de la naturaleza), entonces los segundos pierden todo valor y toda fuerza. Si, por el contrario, los animales y las personas tienen derechos de similar jerarquía, entonces estaríamos ante una prohibición tácita de todas las actividades que involucran dolor, malestar o muerte de animales no humanos.

Estas imprecisiones hacen que el PAL sea inútil o que conlleve consecuencias sociales, económicas, jurídicas y políticas muy graves que el Congreso debe considerar de forma seria.

## 5. Reforma en el mecanismo de elección de los entes de control:

El PAL 24 en Senado, impulsado por la coalición de gobierno, pretende reformar la forma de elección del Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Registrador Nacional del Estado Civil. El proyecto propone que la elección ya no sea por ternas presentadas por las Cortes, el Presidente de la República, o la Cámara de Representantes, respectivamente, sino que se haga mediante un concurso de méritos organizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Mediante la reforma propuesta, los senadores proponen realizar un concurso de méritos que garantice la autonomía y el principio de separación de poderes de los entes de control.

La reforma propuesta resulta gravemente inconveniente. En concreto, el proyecto propone que la Comisión Nacional del Servicio Civil sea la encargada de coordinar y reglamentar el concurso de méritos, elija a una universidad que diseñe y aplique una prueba de conocimiento para los candidatos, y “ejecute el proceso de selección” de los candidatos, tomando en cuenta (i) los resultados de la prueba de conocimiento, (ii) la presentación de una entrevista, y (iii) la valoración de la trayectoria profesional.

El PAL tiene el riesgo de someter la legitimidad de las entidades de control a la falta de legitimidad y autoridad política que tiene la CNSV. El hecho de someter la elección de estos cargos únicamente a miembros de la carrera administrativa haría que la persona elegida pierda la legitimidad democrática derivada de su designación por parte de personas o cuerpos elegidos democráticamente. El sistema actual de designación, si bien no ha servido para garantizar una plena transparencia, ni, por supuesto, la idoneidad de todos los candidatos garantiza que, por lo menos, hay intereses políticos y ciudadanos contrapuestos en cada elección, y que ningún órgano tiene el poder único de selección de todas las entidades de control en Colombia.

Al darle a la CNSC un poder tan grande sobre la elección de personas sobre cuyo trabajo se soporta el funcionamiento del Estado y la materialización de los derechos de la ciudadanía, este PAL no sólo crea un riesgo real e inminente sino que constituye una sustitución a la





Constitución, en tanto concentrará un poder inmenso que, actualmente, está distribuido en varias instituciones, en una entidad pequeña (tiene tres miembros), que no tiene origen democrático y cuya función constitución original es participar de la dirección de la carrera administrativa y de la función pública y no nombrar a altos cargos del Estado.

Este PAL constituye una amenaza grave al Estado de Derecho, y es muy inconveniente y riesgoso.

## 4. Análisis especial del Semáforo: Reforma política

La siguiente sección explica el PAL 18 de 2022, acumulado con los PAL 6, 16 y 26, que tiene iniciativa del gobierno y de parlamentarios de la coalición de gobierno. Este es uno de los PAL que alcanzó a tener los cuatro debates.

Esta reforma política tiene elementos que FEDe. Colombia considera verdes, amarillos y rojos. Por eso, y por la amplitud de la norma, se ha decidido darle un apartado especial a la reforma política en el Semáforo, y analizarla integralmente.

Es preciso advertir que, en general, FEDe. Colombia considera que la reforma es grave para el Estado de Derecho y puede constituir, en puntos específicos, una sustitución de la Constitución Política.

### 1. Democracia interna:

La reforma política pretende ampliar los mecanismos de democracia interna de los partidos políticos. También establece que el Gobierno deberá radicar un proyecto de ley estatutaria que establezca los términos y las condiciones de los mecanismos de elección de candidaturas y directivas, para garantizar que se cumpla el mandato constitucional a favor de la democracia dentro de los partidos.

El PAL también establece que las listas definitivas deberán seguir el orden de preferencia que resulte de las elecciones internas de los partidos.

Aunque es posible que la ley estatutaria que se derive de este mandato constitucional sea inconveniente o inconstitucional, el mandato que incluye este PAL no es ni sustitutivo ni inconveniente en sí. FEDe. Colombia estará atenta a la ley estatutaria, que deberá garantizar mecanismos de democracia interna, sin lesionar injustificadamente las libertades de los partidos, en particular aquellos que se han declarado en independencia y oposición, y que constituyen una minoría en el Congreso.





## 2. Límite a la reelección:

El PAL incluye un límite a la reelección en Senado, Cámara, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales. Así, reforma el artículo 126 de la Constitución y establece que, a partir de la expedición del Acto Legislativo, nadie podrá ser elegido más de tres veces para cada una de estas corporaciones.

Esta reforma emana del ejercicio de un poder legítimo del Congreso. La reforma no implica una limitación a los derechos políticos de la ciudadanía. Así mismo, el tope de 12 años de ejercicio de representación en cada corporación no altera la naturaleza de los organismos de representación, y puede servir para garantizar mayor rotación y, por lo tanto, puede permitir la representación de diversos intereses sociales.

Si bien este artículo fue eliminado en cuarto debate en Cámara, otro acto legislativo, el PAL 9 de Senado de 2022, también incluye el límite de tres elecciones, pero lo limita al Senado y a la Cámara, por lo que es importante analizar sus consecuencias.

## 3. Reducción de edad para candidatos a la Cámara de Representantes:

En uso legítimo de su autoridad como constituyente, con el PAL (artículos 7 y 8) el Congreso pretendía reformar la Constitución para reducir la edad mínima de los candidatos y candidatas para la Cámara de Representantes. La edad para Cámara se reducía de 25 a 18 años.

La reducción de la edad en Cámara es una consecuencia obvia del hecho de que una persona en Colombia adquiere plenos derechos y deberes de ciudadanía en el momento en que cumple 18 años. Así mismo, la Cámara de Representantes es una institución de representación que admite la representación de intereses regionales, sino también de grupos étnicos y demográficos especiales.

Por eso, el que pueda haber representantes a la Cámara de 18 años no amenaza la integridad ni la naturaleza de la institución, y, más bien, abre la posibilidad de que un grupo de ciudadanos que antes no podía participar activamente en el Congreso lo pueda hacer.

Si bien este cambio no fue finalmente incluido en la Reforma Política, los PAL 1 de Senado de 2022 y 98 de Cámara buscan esta misma reducción en la edad de los candidatos a la Cámara de Representantes. El PAL 17 del Senado busca reducir la edad de los representantes a 22 años. Estos PAL siguen en trámite por lo que el análisis sigue siendo relevante.

## 1. Sanciones judiciales:

El artículo 1 del PAL, que reforma el artículo 40 de la Constitución Política, establece que “con excepción de la sanción de pérdida de investidura, las limitaciones de los derechos políticos





de las personas solo podrán ser proferidas por una autoridad judicial competente en proceso penal”. Esta reforma responde directamente a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que estableció que el sistema disciplinario colombiano vulnera el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que los derechos políticos sólo se pueden restringir por decisión judicial en un proceso penal.

FEDe. Colombia considera que esta reforma es amarilla pues no es claro cómo se van a reorganizar los procedimientos disciplinarios y cuál va a ser el rol de la Procuraduría en estos.

## 2. Reducción de edad para candidatos al Senado:

El PAL busca reducir la edad mínima para ser senador o senadora a los 25 años. Los argumentos para la reducción de la edad en el Senado son distintos a aquellos que justifican la reducción de la edad para los candidatos a la Cámara. En la práctica, se busca que la transición entre la Cámara y el Senado sea posible para aquellas personas que iniciaron su carrera en la Cámara a los 18 años.

El Senado, en los regímenes republicanos, se ha considerado una institución que ofrece un lugar para representantes populares con mayor experiencia y, por lo tanto, de mayor edad. No en vano su nombre se deriva de la palabra latina *senex*, que significa “persona vieja”. El Senado, entonces, se ha pensado como una institución que busca ser integrada por personas con más experiencia, que conocen el Estado, y que pueden representar los intereses de largo plazo de toda la nación.<sup>41</sup>

La Constitución de 1991 estableció que la edad mínima para ser senador es de 30 años. En ese momento, la expectativa de vida era de 70 años. Para 2020, era de 77 años. Si se siguiera esta lógica, la edad mínima para ser senador o senadora debería aumentar, y no disminuir, siguiendo las tendencias demográficas, y debería ser de más o menos 33 o 34 años.

Para FEDe. Colombia no es claro que la edad mínima original haya contribuido a garantizar que el Senado haya representado y manifestado los intereses de largo plazo de toda la nación. Si esto ha ocurrido, parece deberse a otras características institucionales (como que los senadores representan a toda la nación, y no intereses de grupos o regiones particulares) o políticas (como que los partidos hayan preferido lanzar al senado a políticos con más experiencia).

Sin embargo, y a pesar de que la reforma emana del ejercicio legítimo del poder constituyente del Congreso, es posible que tenga consecuencias nocivas.

Si bien este cambio no fue finalmente incluido en la Reforma Política, otros Actos Legislativos en trámite buscan reformas semejantes. El PAL 98 de Cámara plantea una medida idéntica, y el PAL 1 de Senado de 2022 y el PAL 17 de Senado, que buscan reducir la edad para el Senado a 27 y 18 años, respectivamente, implican, por supuesto, mayores riesgos.

<sup>41</sup> Para esto, se recomienda leer los ensayos 62 y 63 de los Papeles Federalistas, escritos por James Madison.





### 3. Financiación pública de campañas:

La reforma política establece en su artículo 3 (que reforma el artículo 109 de la Constitución) que la financiación anticipada de campañas políticas se hará con un 100% de recursos públicos.

Así mismo, establece un mandato a los partidos y movimientos, que deberán “rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos”.

Estas normas están encaminadas a garantizar, en primer lugar, que haya más igualdad en la financiación de las campañas políticas, y que, así, no haya barreras de acceso para grupos políticos que no encontrarían financiación privada. También, busca minimizar la injerencia de intereses económicos privados en las campañas.

Esto, por supuesto, no es del todo favorable. El hecho de que el Estado financie a los partidos políticos puede crear fallas en la competencia, y contribuir injustificadamente al éxito de partidos que no representan preferencias ciudadanas sino otro tipo de intereses, acaso basados en dominios regionales sobre el poder político y el poder sobre la contratación pública. Así mismo, el hacer a las campañas dependientes del Estado y del desembolso de recursos públicos puede tener consecuencias graves y nocivas para la democracia, pues se pueden crear barreras a los recursos públicos por parte del poder político. Por lo tanto, la regulación de la financiación pública a las campañas debe garantizar los derechos de las minorías y de la oposición.

Sin embargo, en caso de que se materialicen correctamente los mecanismos de democracia interna, la financiación pública servirá para garantizar el sostenimiento de preferencias políticas de grupos significativos de ciudadanos.

En segundo lugar, el hecho de que haya un mandato constitucional para la rendición de cuentas de los partidos sirve como manifestación de la voluntad del Congreso de que haya claridad y transparencia sobre las cuentas de los partidos.

A pesar de que estas normas sean convenientes, FEDe. Colombia advierte que no serán útiles sin un cambio en la cultura política colombiana, acostumbrada al clientelismo, las cuentas paralelas y la suplantación de intereses públicos y mayoritarios por intereses particulares. Así mismo, para que la reforma sea útil y beneficiosa, deberá ser aplicada neutral y objetivamente, y sin beneficiar especialmente a ningún grupo o sector político.

### 4. Eliminación de topes para crear coaliciones en elecciones:

El PAL reforma el artículo 262 de la Constitución Política en un punto importante. El artículo vigente establece que “Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas”. La reforma política elimina el tope del 15%, y, por lo tanto, permite que se hagan coaliciones de partidos mayoritarios en las elecciones.





Esta reforma puede resultar inconveniente. El tope de 15% sirve para garantizar que los partidos minoritarios puedan organizarse en coalición y que puedan, así, agregarse para competir contra partidos mayoritarios. Al eliminar esta norma, el PAL crea incentivos para que los partidos minoritarios se unan a partidos mayoritarios y, así, se sometan a sus decisiones o, lo que es más peligroso, a las decisiones de líderes individuales de partidos grandes.

Con el mecanismo vigente, se crea una forma para que el sistema político colombiano se organice a través de representaciones mayoritarias, pero también a través de coaliciones de representaciones de opciones independientes o minoritarias. Así mismo, el mecanismo permite que el sistema se agregue (con aquellos partidos que tienen menos del 15%) o se desagregue en partidos que han alcanzado más del 15%, garantizando la expresión de ideas minoritarias y creando un desincentivo a la concentración.

Es preciso advertir que esta norma sólo se aplica al momento de las elecciones, pero no durante las legislaturas, cuando los partidos se pueden organizar en coaliciones de gobierno, o declararse en independencia u oposición. Por lo tanto, la norma actual, con el límite del 15%, no amenaza el trabajo legislativo, que puede organizarse a través de la creación de consensos y de coaliciones de trabajo. La norma limita la creación de coaliciones mayoritarias para las elecciones, y, así, la concentración de poder en coaliciones creadas artificialmente.

El tope del 15% permite que se aumente la competencia entre partidos, y, por lo tanto, busca garantizar que los electores tengan más margen de elección, y no menos.

FEDe. Colombia advierte que la reforma política introduce varios cambios inconvenientes y que constituyen una amenaza clara al Estado de Derecho y, posiblemente, una sustitución a la Constitución

## 1. Obligación de establecer listas cerradas y bloqueadas:

El PAL, reforma el artículo 262 de la Constitución para obligar a que las listas de candidatos a elección popular de los partidos sean cerradas y bloqueadas. Si bien es cierto que el proyecto prevé que esa limitación sólo ocurra por dos períodos legislativos, FEDe. Colombia considera que esta es una limitación inconveniente. El hecho de que sea una regulación provisional hace que deba ser revisada con atención, pues no cumple con un propósito constitucional de largo plazo, y, por lo tanto, debe ser justificada con otro tipo de argumentos.

En una democracia, la autonomía de los partidos políticos debe ser la regla general. Esto incluye –prioritariamente– la manera en la que los partidos deciden la conformación de sus listas de candidatos para las elecciones. Los límites a esta autonomía deben ser excepcionales y deben responder a necesidades fundamentales del sistema político, y no a decisiones formales y provisionales que no tienen justificación constitucional. FEDe. Colombia considera que las razones que arguye el Congreso y el Gobierno para presentar este PAL no justifican esta limitación a la autonomía de los partidos.

Si bien el PAL establece la necesidad de que los partidos tengan mecanismos internos democráticos, no es claro cómo, en el corto plazo (antes de 2026, cuando deben presentarse exclusivamente en listas cerradas), lograrán garantizar tales mecanismos, y, así, evitar que las





listas cerradas manifiesten la voluntad de líderes políticos individuales, o de grupos políticos cerrados.

## 2. Excepción a la democracia interna:

El PAL incluye una excepción a los mecanismos de democracia interna. El PAL incluye un párrafo transitorio 2 al artículo 262 de la Constitución que establece que, durante el periodo de transición hacia los mecanismos de la democracia interna, se podrán organizar listas para las siguientes elecciones que tengan en cuenta “el orden de elección, sin condicionamiento de género, del último periodo constitucional para la respectiva corporación”.

El Congreso, en este punto, está garantizando la preservación del status-quo, y garantizando que los Congresistas actuales puedan mantener posiciones en las listas de las próximas elecciones sin considerar los mecanismos de democracia interna que el mismo PAL establece, y le da un poder enorme de configuración a las mismas personas que están creando la regulación.

## 3. Excepción a la prohibición de doble militancia:

El PAL crea una excepción a la prohibición de la denominada doble militancia o transfuguismo. Es decir, permite a los miembros de corporaciones públicas de elección popular inscribirse en un partido distinto al que los avaló. El proyecto permite esto “solo por una vez”.

No es la primera vez que el Congreso introduce autorizaciones de este estilo. Ya lo había hecho el Acto Legislativo 01 de 2009. A pesar de esto, FEDe. Colombia considera que generalizar esta práctica es altamente inconveniente. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, mantener la prohibición a la doble militancia es fundamental para fortalecer los partidos políticos y para asegurar los principios de democracia participativa y de soberanía popular. Permitir el transfuguismo crea incentivos para que parlamentarios renuncien a sus partidos y se inscriban a los partidos más cercanos al gobierno no por motivos de identidad ideológica sino por cálculos de otro tipo.

Así mismo, FEDe. Colombia llama la atención al hecho de que, al permitir el transfuguismo de personas que han sido elegidas por un partido político y para un cargo público, se está yendo en contra de la voluntad de las personas que las eligieron y que, al votar, escogieron tanto a una persona como a un partido.

Es preciso notar que permitir el transfuguismo, así sea una sola vez, y hacer obligatorias las listas cerradas en la misma reforma es una contradicción vergonzosa.

## 4. Eliminación de incompatibilidades para congresistas:

La reforma política también incluye una reforma al artículo 181 de la Constitución, que establece incompatibilidades para los congresistas. Actualmente, las incompatibilidades se aplican hasta un año después de la renuncia. El PAL busca eliminar la incompatibilidad y





permitir que los congresistas puedan desempeñar cargos públicos desde el momento en que su renuncia sea aceptada. Es decir: los congresistas podrán ser un día parlamentarios y, al día siguiente, ministros. Esta posibilidad amenaza la separación de poderes y los pesos y contrapesos, posibilita la puerta giratoria y crea incentivos para el clientelismo y la corrupción.

FEDe. Colombia considera que los sistemas de control y de incompatibilidades que imposibilitan el paso de un poder público a otro previenen la corrupción y el clientelismo, garantizan la separación de poderes, la búsqueda de la idoneidad de la función pública especializada, y garantizan que los derechos de los electores y de la ciudadanía a ser representados por personas que cumplirán sus periodos en las corporaciones para las que fueron elegidas, sin representar otro interés que el interés de sus electores y el de la nación, son fundamentales para el mantenimiento del Estado de Derecho.

## 5. Voto obligatorio:

La Reforma Política incluyó una reforma al artículo 258 de la Constitución. Este artículo establecía que el voto es un derecho y deber de los ciudadanos. El PAL 18 lo convierte en un deber de “obligatorio cumplimiento”. Esta reforma no pasó al siguiente debate, pero FEDe. Colombia se permite presentar un análisis previendo que en el futuro se intente hacer nuevamente.

Es cierto que en Colombia la participación ciudadana en las elecciones debe aumentar, y deben diseñarse políticas públicas y campañas de comunicación que aumenten la participación de los ciudadanos en las elecciones. Sin embargo, FEDe. Colombia considera que el voto no puede ser obligatorio por dos razones constitucionales.

El Congreso puede crear deberes para los ciudadanos y que las reformas constitucionales son los mejores instrumentos para esto, pues los ocho debates que implican y, por lo tanto, las mayorías que se necesitan para aprobarlas, buscan garantizar que tales reformas sólo expresen consensos o ideas compartidas por la mayoría de los representantes y senadores. De hecho, la reforma constitucional es el mecanismo más idóneo para crear derechos y deberes ciudadanos.

Sin embargo, el voto funciona de forma distinta a los otros deberes (como el deber de no matar, por ejemplo). Al votar, así sea en blanco, la ciudadanía expresa su adhesión tácita al sistema político y a la autoridad del Estado. En este sentido, con su voto, una persona expresa su pertenencia a la comunidad política, y manifiesta, al menos parcialmente, su aquiescencia a las instituciones públicas. El voto en blanco es una muestra de censura a las opciones, pero no al mecanismo electoral o al orden institucional. En una comunidad política democrática y liberal es admisible que haya ciudadanos que censuran el orden político y su derecho a no participar debe ser protegido.

Es concebible, por lo tanto, que haya personas en Colombia que no quieran expresar tal adhesión, tal pertenencia y tal aquiescencia al sistema político, y que, por lo tanto, prefieren abstenerse de votar. Esta abstención debe ser considerada, en primer lugar, como parte de la libertad de expresión y de la libertad de conciencia. Incluso si se llegara a permitir la abstención por motivos ideológicos a través de un mecanismo de objeción de conciencia, el





hecho de que se le exija a una persona tramitar tal objeción ante una autoridad estatal de cuya autoridad duda sería, ya, una injerencia injustificada en la libertad de conciencia, pues se le exigiría, nuevamente, hacer un acto que, tácitamente, reconoce la legitimidad del Estado (esta vez, en la persona de la autoridad que legaliza tales objeciones).

Uno de los aspectos fundamentales de la libertad de conciencia es el consentimiento libre y no forzado. El PAL 18 viola esto y, por lo tanto, constituye una sustitución de la Constitución Política y de las libertades fundamentales que expresa. Así mismo, al transformar un derecho en un deber de obligatorio cumplimiento, el Congreso está desnaturalizando la categoría de derecho. Precisamente, un derecho implica una serie de libertades para su titular y una serie de deberes de no interferencia o de cumplimiento para los otros. Con esta reforma, el Congreso está, de hecho, eliminando un derecho y creando una obligación.

## 5. Conclusiones

- En el periodo entre julio y diciembre de 2022, hubo 42 Proyectos de Acto Legislativo en trámite en el Congreso. De esos, 7 archivaron en trámite y 10 se acumularon. Después del cierre de sesiones, 4 proyectos seguirán en trámite en 2023.
- La Fundación para el Estado de Derecho considera que 7 fueron especialmente graves y pueden constituir una sustitución de la Constitución o ser gravemente inconvenientes. En particular, llama la atención sobre los riesgos de la llamada Reforma Política, que es uno de los proyectos que seguirán en trámite.
- Ha habido un aumento en las reformas constitucionales. Los gobiernos y el Congreso han usado sus mayorías legislativas para darles rango constitucional a sus ideas de política pública. Esta práctica es irresponsable puesto que desnaturaliza el carácter permanente de la Constitución y porque saca del debate público ciertas discusiones que deben darse de forma constante.
- Con los proyectos de reforma constitucional actuales, el Congreso demuestra su interés en expandir los derechos de las personas. Estas reformas, que pueden responder a buenas intenciones y que tienen valor simbólico, pueden resultar inútiles o tener consecuencias negativas.
- El Congreso y el Gobierno tienen el deber de presentar reformas constitucionales que reconozcan el carácter de norma superior de la Constitución, que realmente emanen de consensos de largo plazo de las diversas fuerzas políticas e intereses representados en el Congreso, y que no atenten contra principios inamovibles de la democracia representativa y del gobierno constitucional.
- El poder de reforma constitucional debe ser usado con responsabilidad. Por eso, la Fundación para el Estado de Derecho hace un llamado al Gobierno Nacional y al Congreso para que hagan debates reflexivos en donde se tengan en cuenta los riesgos constitucionales, legales, políticos y económicos de las reformas que se proponen, y para que no se use el poder de reforma constitucional para mandar mensajes simbólicos vacíos.
- Si bien la Fundación para el Estado de Derecho sospecha de la utilidad de la creación de derechos fundamentales, reconoce que el foro natural para crear tales derechos es el





Congreso, y a través de los debates de trámite de los Proyectos de Actos Legislativos. Sin embargo, la Fundación invita a que, a la hora de crear o reconocer nuevos derechos, o derechos especiales para grupos específicos de ciudadanos, el Congreso haga un debate razonable que considere los riesgos constitucionales, políticos y económicos de los nuevos derechos.

- Hay una tendencia inquietante a confinar la representación democrática en modelos de representación identitaria (es decir, basada en la pertenencia de la ciudadanía y de sus representantes en grupos identitarios). Esto contradice los principios de la democracia constitucional colombiana, que está basada en las decisiones libres e individuales de cada persona, y no en el gremialismo o en modelos de representación sectoriales.

La Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) es una organización no gubernamental y sin ánimo de lucro fundada en 2022. El propósito de FEDe. Colombia es defender y promover los pilares del Estado de Derecho (derechos y libertades, gobierno constitucional y democracia representativa, entre otros).

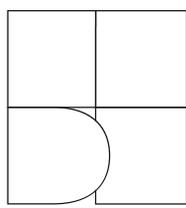
#### Fundadores

|                       |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Laura Arboleda        | Andrés Caro           | José Miguel Mendoza   |
| Ángela Aristizábal    | Fernando Carrillo     | Carlos Enrique Moreno |
| Alejandra Barrios     | Guillermo Carvajalino | Fernando Ojalvo       |
| Gustavo Bell          | Vicente Durán         | Elisabeth Ungar       |
| Gloria María Borrero  | Juan Carlos Esguerra  | Luis Guillermo Vélez  |
| Ligia Helena Borrero  | Nicolás Esguerra      | Benjamín Villa        |
| Jorge Humberto Botero | Simón Ganitsky        | José Vicente Zapata   |

Documento elaborado por Laura Arboleda Gutiérrez, Nicolás Esguerra Miranda (coordinadores), Juan Pablo Linares, María Sofía Negret, Juan Manuel Pacheco, María Paulina Rendón y Mariana Zapata (investigadores).

Diciembre de 2022





FEDe.  
Colombia  
©





Fundación  
para el Estado  
de Derecho

SEMÁFORO DEL  
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 1

# PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS-PAL-

---

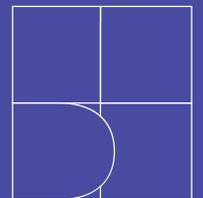
Legislatura entre el  
20 de julio de 2023  
y el 20 de junio de 2024



NATIONAL  
ENDOWMENT  
FOR  
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

[www.fedecolombia.org](http://www.fedecolombia.org)  
[info@fedecolombia.org](mailto:info@fedecolombia.org)



FEDe.  
Colombia  
©