



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - Nº 1785

Bogotá, D. C., martes, 22 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE, PRIMERA VUELTA, EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 234 DE 2024 CÁMARA,

por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá., D. C., 18 de octubre de 2024.

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidenta Comisión Primera Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes.

Asunto. Informe de Ponencia para Segundo Debate, primera vuelta, en la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2024 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

Honorable Presidenta,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para segundo debate, primera vuelta, en la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2024 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia”.

Cordialmente,

Catherine Juvinao C.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO

Representante a la Cámara por Bogotá – Ponente Única

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

- El Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2024 Cámara, fue radicado el día 21 de agosto de 2024, siendo sus autores los Congresistas: *Catherine Juvinao Clavijo, Germán Alcides Blanco Álvarez, Ariel Fernando Ávila Martínez, Humberto de la Calle Lombana, Cristian Danilo Avendaño Fino, Piedad Correal Rubiano, José Octavio Cardona León, María José Pizarro Rodríguez, Alirio Uribe Muñoz, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Daniel Carvalho Mejía, Alejandro García Ríos, Juan Sebastián Gómez Gonzales, Julia Miranda Londoño, Edwing Fabián Díaz Plata, Juan Daniel Peñuela Calvache, Juan Carlos Losada Vargas, Marelén Castillo Torres, Juan Fernando Espinal Ramírez, Ruth Amelia Caycedo Rosero y Karyme Adrana Cotes Martínez.*
- El proyecto de acto legislativo fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1253 de 2024 y fue posteriormente recibido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 9 de septiembre de 2024.
- El 10 de septiembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponente única para primer debate a la Representante *Catherine Juvinao Clavijo.*
- El 16 de octubre de 2024, la iniciativa se consideró y se aprobó en primer debate, primera vuelta en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, tal como consta en el Acta 16 de 2024, previo anuncio en la sesión del 1º de octubre de 2024, según consta en el

Acta 15. En el presente debate, se hicieron las modificaciones pertinentes y se acogió una proposición que modifica el texto.

5. El 16 de octubre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó como ponente única para segundo debate a la Representante *Catherine Juvinao Clavijo*.

II. OBJETO DEL PROYECTO.

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad combatir el ausentismo parlamentario, especialmente en materia de asistencia a las sesiones de las Comisiones Constitucionales Permanentes, mediante la modificación del numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, estableciendo que una de las causales de pérdida de investidura será la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias o a seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes, en las que se discutan o voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

El ausentismo parlamentario genera desprestigio de esta corporación y, además, limita la formación adecuada de los proyectos de ley y los proyectos de acto legislativo, por la falta de discusión adecuada de estos proyectos de ley. Por ende, este proyecto busca recuperar la confianza ciudadana en el Congreso a partir de fortalecer las sanciones en contra del ausentismo parlamentario.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

La Constitución de 1991.

En el marco de los debates que dieron origen a la Constitución Política de Colombia de 1991, se planteó la necesidad de combatir el ausentismo parlamentario. Así, en la *Gaceta Constitucional* número 5 del 15 de febrero de 1991, se planteó que una de las causales de pérdida de investidura será la inasistencia, en un período legislativo, sin causa justificada, a una cuarta parte de las sesiones convocadas regularmente. Posteriormente, en la *Gaceta del Congreso* número 51 del 16 de abril se indicó que sería por la inasistencia, en un mismo periodo de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias en las que se voten proyectos de actos legislativos o de ley o mociones de censura a los ministros.

Esta última proposición fue la que finalmente sería incluida en el texto constitucional. En esta, se precisó que las causales de pérdida de investidura contenían sanciones drásticas por el alto nivel que supone la calidad de un congresista, pues este debe ser tan riguroso en sus labores que un mal comportamiento acarree la pérdida de investidura. En este sentido, se indicó que “el Congreso aparece hoy como un órgano ineficiente, desorganizado, vacilante, incompetente, burocratizado, cuyos miembros sólo tienen preocupaciones electorales. Incapaz de enfrentar con eficacia los grandes problemas y las inaplazables soluciones de un país que desespera”.

Dicha situación todavía persiste al día de hoy, lo cual da lugar al presente proyecto de acto legislativo.

Iniciativas legislativas que no han prosperado respecto de la inasistencia parlamentaria en el marco de la pérdida de investidura.

La importancia de combatir la inasistencia parlamentaria no sólo se quedó en el desarrollo del texto constitucional, sino que posteriormente se ha tratado de fortalecer las sanciones por el alto nivel de ausentismo que se presenta dentro del Congreso. Esto ha llevado a la radicación de múltiples proyectos de ley en el interior del Congreso, que pueden resumirse de la siguiente forma:

- **Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2021 Senado**, modifica el artículo 183 de la Constitución para reducir a 3 sesiones plenarias en un mismo periodo la pérdida de investidura.
- **Proyecto de Ley Orgánica número 12 de 2021 Senado**, proponía modificar el artículo 271 y 296 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo que la falta de asistencia de los Congresistas no causará los salarios y, reducir a 3 sesiones la causal sexta de pérdida de investidura.
- **Proyecto de Ley Orgánica número 62 de 2017 Senado**, el proyecto de ley propone modificar la Ley 5ª de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el medio más idóneo las asistencias de los Congresistas. Así mismo, en torno al llamado a lista se establece que las actas deben contener quienes asisten y quiénes no. Por último, establece el procedimiento para las excusas por inasistencia, con la finalidad de que sean entregadas dentro de los dos (2) días siguientes a la ausencia.
- **Proyecto de Ley Orgánica número 66 de 2015 Senado, número 289 de 2017 Cámara**, el proyecto de ley propone modificar la Ley 5ª de 1992, estableciendo que la inasistencia parlamentaria no cause los salarios respectivos y genere una multa respectiva. Además, se plantea que las respectivas Cámaras deben publicar en su página web o en el medio más idóneo las asistencias de los Congresistas. Así mismo, en torno al llamado a lista se establece que las actas deben contener quiénes asisten y quiénes no. Por último, establece el procedimiento para las excusas por inasistencia, con la finalidad de que sean entregadas máximo dentro de 15 días siguientes a la ausencia.
- **Proyecto de Acto Legislativo número 128 de 2013 Cámara**, modifica el artículo 183 de la Constitución, planteando que los miembros de la Comisión de Investigaciones y Acusación de la Cámara de Representantes tendrán como causal de pérdida de investidura para 6 reuniones de dicha comisión.

Adicionalmente, en la Legislatura 2022-2023 fue incluida la modificación del presente numeral, en el **Proyecto de Acto Legislativo número 028 de 2023 Senado**, que fue archivado por términos.

Todo lo anterior da a entender una necesidad plausible de enfrentar la inasistencia a las sesiones plenarias y las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, situación que incluso fue objeto del mismo Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas, tal como pasa a reseñarse.

Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas.

En 2015 se radicó el Proyecto de Ley número 105/15 Senado, número 276/16 Cámara, por medio del cual se expidió la Ley 1828 de 2017, el Código de Ética y Disciplinario de los Congresistas. En el marco del trámite de este proyecto, en ponencia para segundo debate (*Gaceta del Congreso* número 207/16) se incluyó como conducta sancionable el “Incumplir sin justificación en cuatro (4) ocasiones el horario previamente establecido para las sesiones de Plenaria y Comisiones, tanto para debates como en votaciones”. Posteriormente, en votación de segundo debate (*Gaceta del Congreso* número 453/16) se modificó planteando que se daría esta falta por incumplir en tres ocasiones el horario previamente establecido para sesiones plenarias y comisiones, en un mismo periodo, donde se voten proyectos de ley, de acto legislativo, de moción de censura o debates de control político. Y finalmente, en ponencia para tercer debate (*Gaceta del Congreso* número 657/16) se formuló tal cual fue aprobado en la Ley 1828 de 2017, así: “Faltar sin justificación a 3 sesiones de Plenaria y/o Comisión, en un mismo periodo en las que se voten proyectos de Acto Legislativo, de Ley, Mociones de Censura o se realicen debates de control político.”.

Este Código de Ética se formuló con la intención de dignificar la labor de los congresistas, lo cual denota la intención de fortalecer e incluir dentro de las conductas sancionables de los congresistas las inasistencias que pueden darse, no sólo en el ámbito de las sesiones plenarias, sino también en las sesiones de las comisiones. No obstante, este régimen disciplinario no contempla como una falta gravísima estas inasistencias, dando potestad a la Comisión de Ética de determinar si se genera una falta leve o grave por ello, con la respectiva amonestación escrita y privada sin anotaciones en la hoja de vida (leve) o amonestación escrita y pública con anotación en la hoja de vida (grave); sanción que no logra cumplir con el objetivo de combatir fuertemente el ausentismo parlamentario.

IV. CONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA.

La Constitución Política y la Ley 5ª de 1992 reconocen que el Congreso de la República cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier materia, con excepción de las contempladas en el Acto Legislativo número 01 de 2016. Para tal fin, los proyectos de acto legislativo deberán surtir su trámite conforme a los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución Política (artículo 375 y ss.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (artículo 219 y ss.).

En relación con la competencia que tiene el Congreso para reformar la Constitución, la Corte

Constitucional ha precisado que esta no lo faculta para sustituirla, derogarla, suprimirla o reemplazarla¹. Así, el alto tribunal constitucional ha precisado que el juicio de sustitución de la Constitución exige demostrar que un elemento identitario de la Constitución ha sido sustituido o reemplazado por otro, para lo cual es menester establecer la premisa mayor del juicio, esto es: “(i) *enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada*”² [Negrillas fuera de texto].

Según la Corte Constitucional, una forma en que la sustituye el contenido de la Carta Fundante es cuando se modifica uno de los principios axiales que determinan la identidad de la misma de la Constitución y que, en caso de reformas, cambiaría el sentido mismo de la Carta. Por ende, la Corte hace un Juicio de Sustitución, para determinar si el Congreso ha excedido su Competencia y ha Alterado uno de los Elementos Identitarios y Definitorios de la Constitución.

Teniendo en cuenta esto, la misma Corte Constitucional ha establecido que el régimen sancionador establecido mediante la pérdida de investidura debe basarse en los parámetros de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.³ Así, se puede afirmar que la presente modificación no es irrazonable y desproporcionada, pues busca fortalecer las sanciones para aquellos congresistas que no asisten a las sesiones plenarias y las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, permitiendo que se puedan acumular inasistencias durante toda una legislatura y que se incluya la discusión de los proyectos y no sólo su votación, lo cual no cambia el modelo constitucional, uno de los elementos de la sustitución⁴, toda vez que una de las opciones contempladas para la Constitución de 1991 planteaba la posibilidad de incluir cualquier tipo de sesión convocada regularmente, sin restricción a los casos de votación.

La sanción de pérdida de investidura es la sanción más grave que se le puede imponer a un congresista, la cual es la pérdida de su investidura y la inhabilidad permanente a consecuencia de esta, por lo cual es denominado una muerte política. A pesar del grado de la sanción que se prevé, esta se relaciona con aquellas situaciones cuya comisión genera un alto daño al Congreso y al interés colectivo. En este sentido,

¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-13.915 y D-13.945, sentencia C-294 de 2021 (02 de septiembre de 2021). M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-8371, sentencia C-574 de 2011 (22 de julio de 2011). M. P. Juan Carlos Henao Pérez.

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-8676, sentencia C-254A de 2012 (29 de mayo de 2012). M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D - 9499, sentencia C-579 de 2013 (28 de agosto de 2013). M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

la falta de una fuerte exigencia a las asistencias a comisiones constitucionales permanentes afecta directamente el proceso de formación de las leyes y el mismo debate democrático, lo cual es admisible constitucionalmente. Además, si bien se estipuló que las inasistencias sólo podían darse en un mismo periodo de sesiones, no es desproporcionado incluir la posibilidad de que abarque toda una legislatura, aumentando la exigencia que se les requiere a los congresistas.

La Sentencia C-1056 de 2012 de la Corte Constitucional, por medio de la cual se declaró inexecutable la reforma constitucional al artículo 183 de la Constitución (Acto Legislativo número 01 de 2011), estableció que dicha reforma cambiaba el modelo constitucional al modificar las reglas para que se profiera un acto legislativo y debilita fuertemente la pérdida de investidura, afectando el principio democrático, la prevalencia del interés general y la separación de poderes. Al respecto, se señaló que:

De otra parte, resulta evidente que la regla conforme a la cual no se impondrá la sanción de pérdida de investidura pese a la ocurrencia de conflictos de interés en el trámite de reformas constitucionales, debilita de manera importante una institución (la pérdida de investidura) que desde el origen de la Constitución de 1991 ha sido considerada determinante para el efectivo cumplimiento de los principios y pautas constitucionales sobre la ética y el comportamiento de los congresistas contenidos en los artículos 179 a 182 inmediatamente anteriores, a través de los cuales la Asamblea Constituyente de 1991 buscó dar respuesta a algunas de las más importantes preocupaciones ciudadanas que en su momento motivaron el proceso de cambio constitucional, y que a la fecha mantienen plena vigencia y actualidad. Ello por cuanto, si bien formalmente no ha sido desmontada, la pérdida de investidura ya no podrá ser aplicada como sanción frente a graves situaciones de apartamiento de los deberes constitucionales por parte de los miembros del Congreso, lo que en consecuencia permitirá y facilitará la impune ocurrencia de tales situaciones.⁵

Teniendo esto en consideración, se afirma que, a diferencia de la reforma introducida por este Acto Legislativo, la modificación que se propone en este proyecto no debilita la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, sino que la fortalece para lograr que sea aplicada a situaciones de apartamiento de los deberes constitucionales por parte de los congresistas, evitando que situaciones tan graves como el ausentismo parlamentario en comisiones constitucionales permanentes quede impune. Es más, el presente proyecto permitirá materializar la apuesta por dignificar y recuperar la confianza en esta corporación, sin que por ello se estén generando sanciones desproporcionadas para la actividad de los congresistas.

⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados D-9131, D-9136 y D-9146, sentencia C-1056 de 2012 (06 de diciembre de 2012). M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.

Causal de pérdida de investidura por ausentismo parlamentario.

Para comprender la necesidad de reformar esta figura, es menester primero señalar cómo ha sido interpretada esta causal, toda vez que la pérdida de investidura establecida en Colombia es una institución única en su estilo, más cuando se habla de la sanción por el ausentismo parlamentario. Además, esta figura ha sido contemplada jurisprudencialmente en varias oportunidades, pues su alcance no fue lo suficientemente claro en la Constitución.

En este sentido, el Consejo de Estado ha sentado una posición pacífica y reiterada sobre los criterios objetivos de procedencia de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, los cuales incluyen:

1. La inasistencia del congresista
2. Que la inasistencia sea en el mismo periodo de sesiones,
3. Que las seis sesiones a las que se deje de asistir sean reuniones plenarias
4. Que en las sesiones se voten proyectos de ley, de acto legislativo o de mociones de censura.
5. Que la ausencia no esté justificada o no se dé por motivos de fuerza mayor o caso fortuito⁶.

No obstante, debido a la falta de precisión de la Constitución en los términos empleados, ha tenido que claridad cada uno de estos criterios y el alcance de la figura.

Así, si nos centramos en el concepto de inasistencia, la sentencia hito del 1º de agosto de 2017 señaló que la inasistencia relevante para la pérdida de investidura es aquella en donde (i) la reunión trate sobre proyectos de ley, actos legislativos o moción de censura; (ii) que dichos asuntos sean votados en la plenaria. Mientras tanto, señaló que no es relevante (iii) la inasistencia a debates y (iv) la inasistencia a comisiones donde se voten proyectos de ley, actos legislativos o moción de censura.⁷

Posteriormente, se ha ido complementando jurisprudencialmente este entendimiento, estableciendo que la inasistencia implica estar en la sesión respectiva, por lo que no se agota con el simple llamado a lista⁸, toda vez que la sesión inicia con posterioridad a la verificación del quórum, un momento posterior a este llamado a lista⁹. Sin embargo, la asistencia no es sinónimo de permanencia, sino de presencia, por lo que se dio una interpretación flexible donde no puede

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (01 de agosto de 2017). C. P. Danilo Rojas Betancourt.

⁷ *Ibid.*

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Novena Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) (05 de marzo de 2018). C. P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Once Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00779-00(PI) (21 de mayo de 2018). C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

calificarse como inasistencia (i) el caso en que el congresista deje de votar algún proyecto de ley, acto legislativo o moción de censura¹⁰; (ii) la no votación de impedimentos¹¹; y (iii) los retiros de la sesión por motivos políticos, de salud, por autorización o para el cumplimiento de funciones¹². Por ende, la votación y el llamado a lista pueden ser considerados indicios de la asistencia del congresista, que pueden ser desvirtuados¹³, pero no son equiparables al concepto de inasistencia; es decir, la inasistencia parlamentaria no es igual a no votar o no participar en las sesiones respectivas¹⁴, aunque la votación sea un elemento esencial de la asistencia¹⁵.

De la misma forma, también se ha tenido que aclarar lo que se entiende por un “mismo periodo de sesiones”. Ante esto, la misma Corte ha señalado que la pérdida de investidura únicamente cobija un periodo de la legislatura, no siendo posible acumular varios periodos¹⁶ o sesiones ordinarias y extraordinarias, pues la redacción de la Constitución no posibilita dicha acumulación por interpretación restrictiva¹⁷. En este sentido, se afirmó que:

Ahora, si bien la Constitución no fue explícita respecto de las condiciones temporales de las sesiones

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Quinta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00890-00(PI) (07 de junio de 2018). C. P. Milton Chaves García.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02151-01(PI) (27 de marzo de 2019). C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Diecinueve Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04145-00(PI) (26 de noviembre de 2019). C. P. William Hernández Gómez.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-01(PI) (13 de junio de 2018). C. P. Guillermo Sánchez Luque.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciséis Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) (11 de octubre de 2021). C. P. Nicolás Yepes Corrales.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2019-04144-01(PI) (16 de marzo de 2021). C. P. Oswaldo Giraldo López.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00319-00(PI) (25 de abril de 2018). C. P. Oswaldo Giraldo López; CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Cuarta Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-01757-00(PI) (27 de agosto de 2018). C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02035-01(PI) (05 de febrero de 2019). C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

*extraordinarias o especiales, resulta claro, por evidente sustracción de materia, que se trata de un periodo diferente y no extensivo del ciclo de sesiones ordinarias, razón por la cual no es plausible sumar las inasistencias ocurridas entre estos dos periodos, so pena de ensanchar los supuestos fácticos de la causal de pérdida de investidura a casos hipotéticos no previstos en la Constitución Política.*¹⁸.

A partir de lo anterior, se señala que la causal segunda de pérdida de investidura no fue lo suficientemente clara en su redacción, permitiendo diversas interpretaciones. Además, debido a la imperiosa exigencia de una interpretación restrictiva, la causal no ha podido abarcar situaciones íntimamente relacionadas con los deberes de los congresistas y sus funciones, por lo cual es necesario el modificar esta causal, según las consideraciones siguientes.

Necesidad de combatir el ausentismo parlamentario y fortalecer la pérdida de investidura.

El oficio de los congresistas está contemplado para el logro de los fines esenciales del Estado y para cumplir con el principio de responsabilidad funcional, por lo cual deben servir a la comunidad, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y ser responsables políticamente ante la sociedad y sus electores del cumplimiento de las obligaciones de su investidura¹⁹.

Para lograr ello, se estableció la figura de la pérdida de investidura como una institución constitucional, de carácter sancionatorio, que tiene como finalidad preservar la dignidad del Congreso y los parlamentarios. Con esta figura, se busca la prevalencia del interés general, garantizar la transparencia de las actuaciones de los parlamentarios, incentivar la lucha contra la corrupción y mejorar la imagen desprestigiada del Congreso, en tanto la alta sanción que reciben los congresistas está dada porque dichos comportamientos materializan la defraudación del principio de representación y violentan la confianza democrática de los electores²⁰.

Especialmente, la causal de ausentismo parlamentario es uno de los principales reproches que llevó a la creación de esta figura. Este es un reproche por la desidia e irresponsabilidad con la que llega a actuar un congresista, ya que su función no solo es legislar, sino también hacer el respectivo

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Doce Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00782-00(PI) (20 de junio de 2018). C. P. Ramiro Pazos Guerrero.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C. P. Rocío Araújo Oñate; CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Ocho Especial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-02332-00(PI) (19 de septiembre de 2018). C. P. María Elizabeth García González.

control político a las instituciones de las demás ramas del poder público, por lo que “*Si el congresista no cumple con el mandato conferido está en riesgo el sistema de pesos y contra pesos del Estado Social de Derecho colombiano*”²¹.

En este sentido, la Corte Constitucional señaló que la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario se estableció debido a que “*El ausentismo representa abandono de las funciones encomendadas y grave peligro para el cumplimiento de las delicadas tareas propias de las cámaras, dadas las exigencias constitucionales en materia de quórum y mayorías. La inasistencia, salvo casos de fuerza mayor, no es otra cosa que irresponsabilidad en el ejercicio del cargo.*”²².

Esta situación todavía perdura, pues la inasistencia parlamentaria se ha vuelto una constante a lo largo de los años. Y esa inasistencia no sólo se puede predicar de las sesiones de las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, sino que también afecta las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, lugar donde se discute de forma más detallada y técnica la viabilidad de cada uno de los proyectos sometidos a su consideración. Es por ello que, en el estudio realizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia hito del 1° de agosto de 2017, afirmaron lo siguiente:

*La Sala deja claro lo reprochable que resulta que un parlamentario no asista a los debates en la plenaria y no vote en las comisiones, con incumplimiento de sus deberes constitucionales y legales. Pero es necesario distinguir las distintas consecuencias que esa acción posee y, especialmente, el tipo de prohibición que las normas pertinentes tienen. Para lo que aquí interesa, el ausentismo parlamentario cuya consecuencia es la pérdida de investidura, es el relativo a las reuniones plenarias en que se voten, y no en la que simplemente se debatan, proyectos de ley, de acto legislativo o mociones de censura*²³.

Esto denota que incluso en el seno de la alta corte responsable de imponer la pérdida de investidura de los congresistas, se ha discutido la pertinencia de que la norma no incluyera tanto los debates donde no necesariamente se votan los proyectos de ley, actos legislativos o mociones de censura, e incluso también las situaciones donde se dan inasistencias a las comisiones constitucionales permanentes.

De hecho, esta situación no solo se ha planteado en el seno mismo del Consejo de Estado, sino también en el marco de la misma Constitución de 1991. Y es que, aparte de lo ya señalado previamente, en la sesión del

29 de abril de 1991, el constituyente Abel Rodríguez hizo la siguiente aclaración:

*Desde que tuvimos la oportunidad de trabajar con el doctor Nieto Roa, sobre el proyecto de reglamento, tuvimos la diferencia, que aquí nuevamente aparece al redactar este articulado, sobre la pérdida de la investidura del congresista, es que aquí se consigna en el numeral d, como una de las causales, la inasistencia en un mismo periodo de sesiones, a seis reuniones plenarias, en las que se voten proyectos de actos legislativos, o de ley, o mociones de censura a los Ministros, que desde el punto de vista de la asistencia del congresista, esta prácticamente se hace obligatoria para las sesiones en las cuales hay votación, ya sea de un acto legislativo, de una ley, o de una moción de censura; quiere decir esto, que el congresista, por ejemplo, no estaría obligado a asistir puntualmente a las comisiones, y la no asistencia a las comisiones, sería el mecanismo para paralizar el Congreso, porque resulta que todas las leyes, todos los proyectos de actos legislativos, tienen su inicio en la comisión correspondiente; entonces definitivamente la propuesta que está contemplada en el proyecto, no es a mi juicio, la más adecuada para asegurar la asistencia de los congresistas al trabajo parlamentario. Se argumenta que la obligación del congresista, no es asistir, pero yo me pregunto si a un empleado público, si vamos a denominar en el proyecto que estamos elaborando con el doctor Carlos Lleras, el doctor Navarro, el doctor Herrera, servidor público, consideramos que el primer servidor público debe ser un congresista, el congresista: tiene esa naturaleza de servidor público; pero resulta que un servidor público cualquiera, digamos un celador, un mensajero, si no van a trabajar, le descuentan el día, pero el congresista puede dejar de asistir a su trabajo parlamentario, que es su deber, y no le pasaría nada, a no ser que dejara de asistir a seis sesiones en un mismo periodo, yo creo que por esa vía sería muy difícil quitarle la investidura a un congresista, supremamente difícil porque se entiende que se está hablando de inasistencia sin causa justificada, o aquí se incluye la asistencia a las comisiones, o estaríamos realmente tomando una norma superflua, en la cual el ausentismo parlamentario que es otro de los grandes vicios de nuestro Congreso, seguiría vigente, es decir, quiero anotar que la propuesta que hay aquí, me parece a mí que no lleva a resolver ese problema.*²⁴

Esta apreciación no es aislada, pues la misma Ley 5ª de 1992 establece en su artículo 268 numeral 1, que es un deber de los congresistas “*Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte*”. Además, el artículo 34 de esta ley establece que las comisiones constitucionales permanentes son las encargadas de dar el primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo en los asuntos de su competencia. Por ende, si tenemos en cuenta que, la pérdida de investidura por inasistencia parlamentaria busca el cumplimiento de los deberes de los congresistas y la efectiva

²¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. La pérdida de investidura: una visión desde el Ministerio Público. Muerte Política por ausentismo parlamentario. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2020. Pág. 81.

²² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expediente D-714, sentencia C-247 de 1995 (1° de junio de 1995). M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

²³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (1° de agosto de 2017). C. P. Danilo Rojas Betancourt.

²⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Centro de Información y Sistemas para la Preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Tomo del artículo 183 de la Constitución. Pág. 46.

consecución de las funciones legislativa, constituyente y de control político del Congreso, es esencial incluir a las comisiones constitucionales permanentes dentro de la causal de pérdida de investidura; máxime, cuando el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992 establece que no pueden celebrarse simultáneamente sesiones de las comisiones constitucionales permanentes y las sesiones de las plenarias.

La inclusión de sanciones a la inasistencia a las comisiones constitucionales permanentes no es algo inusual en el escenario colombiano, en tanto el Código de Ética y Disciplinario del Congreso (Ley 1828 de 2018) incluye dicha previsión en el literal c) del artículo 9º. Así mismo, el artículo 48 de la Ley 617 de 2000 contempló como una de las causales de pérdida de investidura de los diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de las Juntas Administradoras Locales *“la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso”*. Es por ello que resulta admisible incluir la inasistencia a las comisiones constitucionales permanentes dentro de esta causal de pérdida de investidura.

Ahora bien, por otro lado, dentro de las mismas posiciones presentadas por el Consejo de Estado también se ha señalado que la pérdida de investidura por la inasistencia a las plenarias se da para garantizar el cumplimiento de las funciones de los congresistas y que, al *“inasistir”* no ser igual a *“no votar”*, *“es perfectamente posible demostrar que el congresista estuvo en la sesión, pero a pesar de ello no participó en los debates surtidos en la misma o no colaboró con la formación de la voluntad legislativa”*²⁵. Por consiguiente, no es dable señalar que únicamente deba castigarse a los congresistas cuando no asisten a una sesión donde se voten proyectos de ley, acto legislativo o moción de censura, ya que también debe incluir aquellas sesiones donde solamente se discuten y no votan estos, pues también es un escenario central de la formación misma de estos proyectos de ley y de acto legislativo.

Y si bien la *Gaceta Constitucional* número 51 del 16 de abril de 1997 planteó que *“la no asistencia a sesiones en las que únicamente se discuten los temas, pero no se vota, podría no constituir en sí misma una falta contra los deberes del parlamentario”*, lo cierto es que esta situación también constituye una vulneración a los deberes de los congresistas, que incluso podría afectar el proceso deliberativo propio del Congreso de la República. Además, como ha sido afirmado por el propio Consejo de Estado, *“resulta claro que el comportamiento esperado de los congresistas es que se presenten a las sesiones plenarias convocadas y participen en las discusiones, deliberaciones y votaciones de los proyectos de ley, de los actos legislativos y de las mociones de censura programados en el orden del día, del cual, además, tienen conocimiento por anticipado”*²⁶.

²⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CON- TENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Dieciséis Espe- cial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2019-01599-00(PI) (11 de octubre de 2021). C. P. Nicolás Yepes Corrales.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CON-

Por consiguiente, también es admisible y necesario incluir las sesiones donde se debaten proyectos de ley, acto legislativo o mociones de censura dentro de la inasistencia parlamentaria.

Finalmente, este proyecto de ley también incluye la modificación al ámbito temporal, estableciendo que las seis inasistencias se contarán no solamente en un periodo de sesiones, sino en una legislatura. Las funciones asignadas a los congresistas requieren altas exigencias, por lo cual la redacción actual que se refiere únicamente a un periodo legislativo, no una legislatura, limita el alcance de la figura de la pérdida de investidura y no logra el objetivo de recuperar la confianza ciudadana en la corporación y que los congresistas cumplan con sus funciones y deberes. Por ende, también se hace necesario ampliar este periodo, teniendo presente que su redacción actual limita el alcance de la figura, como fue señalado previamente, toda vez que la misma posibilita la inasistencia reiterada en un periodo corto de tiempo, por la imposibilidad de acumular sesiones de diferentes periodos.

En conclusión, las anteriores modificaciones buscan fortalecer la causal de la pérdida de investidura por ausentismo parlamentario, estableciendo que también abarcará las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes, será por una misma legislatura e incluirá no solo las sesiones donde se voten proyectos de ley, acto legislativo y/o mociones de censura, sino también en aquellas donde únicamente se discuta lo anterior. La pérdida de investidura es un mecanismo de control a los congresistas para lograr el ejercicio responsable de sus funciones²⁷ y por el rol fundamental de representación política que cumplen es pertinente y necesario fortalecer esta institución, para evitar el alto desprestigio que tiene el Congreso de la República en torno al ausentismo parlamentario y lograr que no omitan su deber fundamental de participar en la conformación de la voluntad del Congreso de la República.

VI. TRÁMITE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

En sesión del 16 de octubre de 2024, se llevó a cabo el primer debate, primera vuelta, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 234 DE 2024 CÁMARA**, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

En el marco del debate de este proyecto, se radicaron las siguientes proposiciones:

TENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Veintisiete Espe- cial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00781-00(PI) (21 de junio de 2018). C. P. Rocío Araújo Oñate.

²⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CON- TENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sala Novena Espe- cial de Decisión de Pérdida de Investidura. Radicado, 11001-03-15-000-2018-00318-00(PI) (05 de marzo de 2018). C. P. Gabriel Valbuena Hernández.

Articulado Ponencia Primer Debate en la Comisión Primera	Proposiciones Radicadas	Trámite
<p>Título: “<i>por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia</i>”.</p>	<p>Sin proposiciones.</p>	
<p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 2. Por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias, en las que se discutan o voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. También se incurrirá en esta causal por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes, en las que se discutan o voten proyectos de ley o de acto legislativo. Las inasistencias a sesiones plenarias y sesiones de comisiones constitucionales permanentes se contabilizarán de forma independiente y no serán acumulables. 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.</p>	<p>Honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca: Artículo 1º. Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 2. Por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias, o seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes en las que se discutan o voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, respectivamente. También se incurrirá en esta causal por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes, en las que se discutan o voten proyectos de ley o de acto legislativo. Las inasistencias a sesiones plenarias y sesiones de comisiones constitucionales permanentes se contabilizarán de forma independiente y no serán acumulables. 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.</p>	<p>La proposición de la representante Astrid Sánchez Montes de Oca fue acogida por la ponente y fue aprobada por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.</p>
	<p>Honorable Representante Heráclito Landínez Suárez: Artículo 1º. Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así: ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 2. Por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias, en las que se discutan o y voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura. También se incurrirá en esta causal por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes, en las que se discutan o y voten proyectos de ley o de acto legislativo. Las inasistencias a sesiones plenarias y sesiones de comisiones constitucionales permanentes se contabilizarán de forma independiente y no serán acumulables. 3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. 4. Por indebida destinación de dineros públicos. 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.</p>	<p>La proposición del representante Heráclito Landínez Suárez fue dejada como constancia.</p>

VII. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, establece, en su artículo 7 que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos,*

deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que el presente proyecto de acto legislativo no genera ningún gasto público adicional que sea susceptible de generar un impacto fiscal, toda vez que únicamente modifica el alcance de la causal de pérdida de investidura contemplada en el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley número 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”

VIII. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con lo establecido en el artículo 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, ningún congresista

se encuentra en un conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de acto legislativo, en tanto la discusión y votación de este no generaría un beneficio particular, actual y directo a favor de un congresista.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista. Así, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, todos los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento²⁸.

Es importante resaltar que la presente modificación del artículo 183 de la Constitución Política no tiene la naturaleza de afectar los procesos de pérdida de investidura que actualmente están en curso en el Consejo de Estado por virtud del principio de favorabilidad y ultractividad de la ley sancionatoria, por lo cual no hay un conflicto de interés para los congresistas que actualmente tienen procesos por esta causal. La Corte Constitucional ha precisado que, dada la naturaleza sancionatoria del proceso y la aplicabilidad de la totalidad de las garantías del debido proceso sancionatorio, *“el principio de favorabilidad adquiere una importancia categórica en cuanto, según este Tribunal, se trata de un principio rector del derecho punitivo que forma parte integral del debido proceso, además de que constituye un derecho fundamental de aplicación inmediata, como lo prevé el artículo 85 de la Constitución.”*²⁹.

A su vez, el Consejo de Estado en pacífica jurisprudencia ha señalado la aplicación del principio de favorabilidad en la pérdida de investidura. Por ejemplo, en la sentencia PI-00084 del 24 de abril de 2012, confirmó la aplicación del principio de favorabilidad en un proceso de pérdida de investidura en el marco de la promulgación del Acto Legislativo número 01 de 2011, que modificaba la causal de pérdida de investidura por violación al régimen de conflicto de interés. A pesar de que dicho artículo fue declarado posteriormente inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia del Consejo de Estado se indicó que:

Comoquiera que de acuerdo con el Acto Legislativo número 01 de 2011, por el cual se adiciona el parágrafo del artículo 183 de la C.P., en lo relativo a que la causal de pérdida de investidura de los Congresistas por violación al régimen de conflicto de intereses no tendrá aplicación cuando se trate del debate y votación de proyectos de actos legislativos, la Sala se releva de cualquier otra consideración respecto del cargo formulado en la demanda, pues, como ya se dijo, la norma es aplicable al demandado pese a que el hecho imputado ocurrió con anterioridad a su vigencia, por principio de favorabilidad.

²⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicado, 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI) (08 de septiembre de 2021). C. P. Guillermo Sánchez Luque.

²⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Expedientes acumulados T-7.302.719 y T-7.475.739, Sentencia SU-516 de 2019 (30 de octubre de 2019). M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

En este sentido, la modificación incluida en este acto legislativo no aplicará a los procesos de pérdida de investidura ya iniciados, por ser una norma menos favorable.

Igualmente, es dable señalar que tampoco esta modificación aplicará para quienes en el pasado han incurrido en inasistencias que, bajo este nuevo marco normativo, daría lugar a la pérdida de la investidura. Esto se debe a que, de conformidad con el principio de legalidad, nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no eran sancionables bajo el derecho aplicable (artículo 9º, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

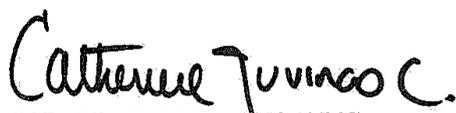
Por ende, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de acto legislativo, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate, primera vuelta, al **Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2024 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia**, de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá – Ponente Única

X. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE, PRIMERA VUELTA, EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 234 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se reforma el artículo 183 de la
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia **injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias, o seis sesiones de comisiones constitucionales permanentes** en las que se **discutan o** voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, respectivamente.

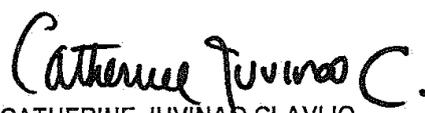
Las inasistencias a sesiones plenarias y sesiones de comisiones constitucionales permanentes se contabilizarán de forma independiente y no serán acumulables.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Artículo 2º. Vigencia. El presente Acto Legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá – Ponente Única

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 234 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se reforma el artículo 183 de la
Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses.
2. Por la inasistencia injustificada, en una misma legislatura, a seis sesiones plenarias, o seis sesiones de comisiones constitucionales

permanentes en las que se discutan o voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, respectivamente.

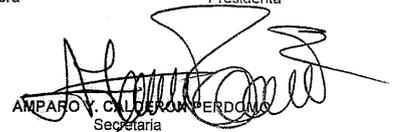
Las inasistencias a sesiones plenarias y sesiones de comisiones constitucionales permanentes se contabilizarán de forma independiente y no serán acumulables.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

Parágrafo. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de acto legislativo según consta en Acta número 16 de Sesión de octubre 16 de 2024. Anunciado entre otras fechas el 1º de octubre de 2024 según consta en Acta número 15.

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Ponente Coordinadora	 ANA PAOLA GARCÍA SOTO Presidenta
 AMPARO CALDERÓN PERDOMO Secretaria	

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE – PRIMERA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 272 DE 2024 CÁMARA,

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

Bogotá, D. C, 17 octubre de 2024.

Doctor

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

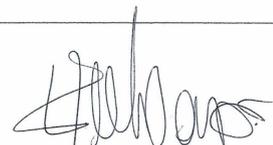
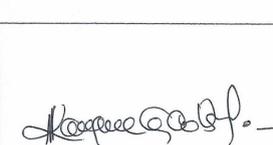
Referencia: Informe de ponencia para segundo debate – primera vuelta Proyecto de Acto Legislativo número 272 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política

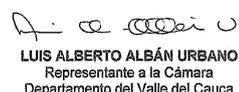
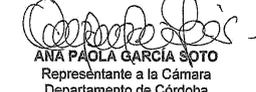
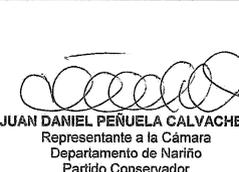
y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

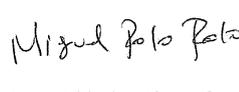
Apreciado doctor:

De conformidad con la designación realizada por la mesa directiva, rendimos ponencia positiva para segundo debate – primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 272 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

Cordialmente,

 JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente	 KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre Partido Liberal Colombiano Coordinadora Ponente
---	---

HOJA DE FIRMAS CONGRESISTAS Informe de ponencia positiva Segundo Debate Proyecto de Acto Legislativo 272 de 2024 Cámara (Primera vuelta) "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales"	
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Alianza Verde Ponente	 GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Partido Cambio Radical Ponente
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Comunes Ponente	 ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Partido de la U Ponente
 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a Cámara Ponente	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador Ponente

HOJA DE FIRMAS CONGRESISTAS Informe de ponencia positiva Segundo Debate Proyecto de Acto Legislativo 272 de 2024 Cámara (Primera vuelta) "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales"	
 MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara Circunscripción Afro Ponente	 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático Ponente
 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara CIREP Ponente	

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE - PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 272 DE 2024 CÁMARA.

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada

catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

CONTENIDO

- I. Presentación y Antecedentes
- II. Contenido de la iniciativa de reforma constitucional.
- III. Justificación de la iniciativa de reforma constitucional.
- IV. Declaración de impedimentos (Artículo 3 Ley 2003 de 2019).
- V. Análisis de impacto fiscal de la iniciativa de reforma constitucional (artículo 7° Ley 819 de 2003).
- VI. Proposición.
- VII. Texto propuesto para Primer debate- Primera vuelta.

I. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES

El día 3 de septiembre de 2024, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo número 272 de 2024 Cámara, por los siguientes congresistas:

Honorables Representantes *Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Jaime Raúl Salamanca Torres, Ana Paola García Soto, Erick Adrián Velasco Burbano, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Karyme Adrana Cotes Martínez, Etna Tamara Argote Calderón, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Susana Gómez Castaño, Gabriel Becerra Yáñez, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Luis Alberto Albán Urbano, Betsy Judith Pérez Arango, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, David Alejandro Toro Ramírez, Pedro José Suárez Vacca, Jorge Andrés Cancimance López, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Marelen Castillo Torres, Norman David Bañol Álvarez, David Ricardo Racero Mayorca, Hernando González, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, Ermes Evelio Pete Vivas, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Gildardo Silva Molina, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Gloria Elena Arizabaleta Corral, Gilma Díaz Arias, Erika Tatiana Sánchez Pinto, John Jairo González Agudelo, Luis David Suárez Chadid, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Cristóbal Caicedo Angulo, Piedad Correal Rubiano, Hugo Alfonso Archila Suárez, James Hermenegildo Mosquera Torres, **Duvalier** Sánchez Arango, Santiago Osorio Marín, Jairo Humberto Cristo Correa, Juliana Aray Franco, Lina María Garrido Martín, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Astrid Sánchez Montes de Oca, Dorina Hernández Palomino, Orlando Castillo Advíncula, Fernando David Niño Mendoza, Alirio Uribe Muñoz, William Ferney Aljure Martínez, María Fernanda Carrascal Rojas, Andrés David Calle Aguas, Pedro Baracutao García Ospina, Juan Daniel Peñuela Calvache, Juan Manuel Cortés Dueñas, Mary Anne Andrea Perdomo, Ángela*

María Vergara González, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Diógenes Quintero Amaya, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Andrés Guillermo Montes Celedón, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Yenica Sugein Acosta Infante, Yulieth Andrea Sánchez Carreño, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Luis Eduardo Díaz Matéus, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Alexander Guarín Silva, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Juan Pablo Salazar Rivera, Juan Carlos Wills Ospina, Luz Ayda Pastrana Loaiza, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo y Flora Perdomo Andrade.

Honorables Senadores *Efraín José Cepeda Sarabia, Ariel Fernando Ávila Martínez, Imelda Daza Cotes, Robert Daza Guevara, Jael Quiroga Carrillo, Mauricio Gómez Amín, Aida Marina Quilcué Vivas, Julián Gallo Cubillos, Isabel Cristina Zuleta López, Carlos Alberto Benavides Mora, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Paulino Riascos Riascos, Alejandro Alberto Vega Pérez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Julio Elias Vidal, Germán Alcides Blanco Álvarez, Gloria Inés Flórez Schneider, Andrea Padilla Villarraga, Nadya Georgette Blel Scaf, José Vicente Carreño Castro y María José Pizarro Rodríguez.*

Esta reforma constitucional posee el consenso de 105 Congresistas de todos los partidos políticos como se evidencia en el texto original publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1300 de 2024 Cámara. Se resalta que el texto de acto legislativo cumple con las disposiciones contenidas en los artículos 222, 223 y 223 de la Ley 5ª de 1992.

La Mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, a través del Acta número 008 de 2024, designó a los honorables Representantes *Alejandro Ocampo Giraldo* y *Karyme Adrana Cotes Martínez* como Coordinadores Ponentes del proyecto de acto legislativo, junto con *Duvalier Sánchez Arango, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Ana Paola García Soto, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres, Juan Daniel Peñuela Calvache, Miguel Abraham Polo Polo* y *José Jaime Uscátegui Pastrana*, como ponentes de la reforma constitucional. Posteriormente, el 16 de septiembre, fue adicionado como Ponente el Representante *Diógenes Quintero Amaya*.

La Comisión Primera de Cámara le dio debate el día 1º de octubre de 2024, en donde se discutieron y votaron impedimentos. El debate del proyecto continuó el 16 de octubre, cuando fue aprobado por la Comisión. La mesa directiva ordenó los mismos ponentes para el segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

La presente iniciativa de reforma constitucional tiene como objetivo devolver la mesada 14 a los educadores y las educadoras oficiales que se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación

de retiro, goce de pensión, o sus beneficiarios. Los docentes a los que les aplica el presente acto legislativo son los dispuestos en la Ley 91 de 1989 que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que establece la existencia de docente nacional, nacionalizado y territorial. Según esta disposición normativa, se entiende por¹:

- *Personal nacional aquellos docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional;*
- *Personal nacionalizado, los que fueron vinculados por nombramiento de la entidad territorial con anterioridad al 1° de enero de 1976 y, los vinculados a partir de esa fecha, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 43 de 1975.*
- *Por último, el personal territorial, son aquellos vinculados por nombramiento de la entidad territorial a partir del 1 de enero de 1975, sin el cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 43.*

Para ello, se consagran los siguientes dos (02) artículos que disponen:

Artículo 1°. Adiciona un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, estableciendo la excepción para recibir la mesada 14 por parte de los educadores y las educadoras oficiales.

Artículo 2°. Establece la vigencia de la reforma constitucional.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

a) Contexto general.

El reconocimiento y pago de la denominada mesada catorce en favor de los educadores y las educadoras oficiales mantiene un estímulo por los servicios prestados a la nación, en pro de la educación estatal, por su compromiso con el país durante décadas, lo cual se hace extensivo a sus beneficiarios. Este reconocimiento podría beneficiar a cerca de 60 mil docentes que hoy se encuentran pensionados; también contribuiría al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de los educadores y las educadoras oficiales que gozan de asignación de retiro y/o pensión de invalidez, y sus familias, en caso de pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional.

La mesada adicional consagrada en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 se concibió en su momento como un mecanismo de compensación por la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en razón de la inflación². Este beneficio se otorgó a todos los pensionados, salvo las excepciones expresamente

consagradas en el artículo 279 de la Ley 100, dentro de las cuales se contempla a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989.

No obstante, la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, mediante Sentencia C-409 de 1994 (M. P. Hernando Herrera Vergara), hizo extensivo el beneficio de la mesada adicional a todos los pensionados sujetos a la Ley 100 de 1993, por considerar que las disposiciones acusadas incurrieran en “una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma mesada adicional, sin justificación alguna”.

Es pertinente señalar que los pensionados del magisterio tenían derecho a la pensión adicional según el artículo 142 de la Ley 100 de 1993. No obstante, este beneficio pensional, en virtud del Acto Legislativo número 01 de 2005, fue suprimido por el Congreso de la República, señalando esta disposición que:

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”. De esta forma, se presenta una variación para los docentes, por lo cual después del Acto Legislativo número 01 de 2005, los docentes vinculados antes del 1° de enero de 1981 al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que no son acreedores de la pensión de gracia³. Por esta disposición, se estableció que la mesada 14 para docentes aplicaría hasta el 31 de julio de 2011 para personas que devengaran una pensión igual o inferior a 3 SMMLV y con cuantía superior solo percibirían 13 mesadas.

b) Glosario de términos aplicables al Acto Legislativo

Para efectos de interpretar conceptualmente el presente Acto Legislativo, se aplicará de manera armónica lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, donde se entiende lo siguiente:

“**Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional.

Personal nacionalizado. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

Personal territorial. Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del

¹ Sección Segunda del Consejo de Estado. Magistrado Ponente Carmelo Perdomo Cueter. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81244>

² Artículo 142 Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

³ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión número 3. Magistrado Ponente: José Ascensión Fernández Osorio. Radicado: 150013333010-2020-00157-01.

requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975”.

c) El régimen especial de seguridad social en pensiones aplicable a los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales

De acuerdo con el párrafo transitorio 1° del Acto Legislativo número 01 de 2005, el derecho a la pensión de jubilación de los maestros oficiales se encuentra regulado en dos regímenes diversos: El primero está comprendido por las normas que se encontraban en vigor antes de la expedición de la Ley 812 de 2003 y, en particular, por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y el artículo 115 de la Ley 115 de 1994. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la mencionada Ley. El segundo es el previsto en la Ley 100 de 1993, salvo en lo referente a la edad de pensión, la cual será de 57 años para hombres y mujeres. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

i) Normas previas a la Ley 812 de 2003.

En virtud de la lucha histórica de los y las docentes en pro de condiciones laborales y de vejez digna, el Congreso de la República, a través de la Ley 91 de 1989, creó un régimen especial para atender las prestaciones sociales de los docentes por medio del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuyo objetivo, como lo establece el artículo 5° de la citada Ley, son:

1. *Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.*
2. *Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.*
3. *Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*
4. *Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes.*
5. *Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.*

Este régimen especial al momento del trámite de la Ley 100 de 1993 se mantuvo, puesto que la intención del legislador en su momento fue claramente la de proteger los derechos adquiridos de este sector de trabajadores en materia pensional. Es

menester resaltar que la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-461 de 1995, consideró que dicho trato diferencial es justificado y ajustado a la Constitución Política de 1991.

II) Normas posteriores a la Ley 812 de 2003.

En materia pensional, la Ley 812 de 2003, que entró en vigencia el 26 de junio de 2003, dispuso en el artículo 81: “(...) *Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres. (...)*”.

A su vez, el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003, estableció como exigencia que el solicitante debe “(...) *haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1.° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1.° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015*”.

De ahí, los presupuestos para acceder a la pensión de vejez del régimen del magisterio son:

- i) 57 años de edad para hombres y mujeres.
- ii) 1000 semanas cotizadas en cualquier tiempo, que a partir de 2005 aumentarán así:

Año	Semanas cotizadas
2003	1000
2004	1000
2005	1050
2006	1075
2007	1100
2008	1125
2009	1150

Año	Semanas cotizadas
2010	1175
2011	1200
2012	1225
2013	1250
2014	1275
2015	1300

- d) *Acto Legislativo número 01 de 2005: “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”*

El Acto Legislativo número 01 de 2005 adicionó varios incisos al artículo 48 de la Constitución, introduciendo cambios importantes en el sistema de pensiones del país. El objetivo principal fue ajustar las obligaciones pensionales del Estado para garantizar su viabilidad a largo plazo. Esto significó la afectación de diversos sectores, incluyendo a los docentes del magisterio:

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para

acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”.

Con esta redacción, los docentes cuyos derechos a pensión se causaron después de la promulgación del mencionado acto legislativo, fueron limitados a 13 mesadas anuales.

El acto legislativo contemplaba una excepción transitoria, vigente hasta el 31 de julio de 2011, que establecía una excepción para los pensionados que recibían una pensión igual o inferior a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), quienes pueden seguir recibiendo la mesada adicional, si esta se causa antes de la fecha mencionada.

e) Acto Legislativo número 01 de 2024: por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política, se reconoce la mesada catorce para la fuerza pública y se dictan otras disposiciones.

Este acto legislativo reinstauró nuevamente la Mesada 14 para ciertos grupos: a los veteranos de las fuerzas militares, a los policías y a los civiles que han trabajado en el sector de defensa. Asimismo, se establecieron requisitos a los militares, quienes deben tener 20 años de servicio, mientras que los policías 25 años; los civiles deben haber trabajado en el sector de defensa antes de 1994.

Se estima que el costo fiscal de esta iniciativa ronda los \$849.000 millones de pesos al año y beneficiaría a más de 89 mil miembros de las fuerzas militares y policiales.

El restablecimiento de la Mesada 14 para esta población implica el reconocimiento simbólico de la importancia de la fuerza pública para el país, reconociendo su servicio con una compensación adicional.

f) Necesidad de la mesada 14 para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

El concepto de la mesada 14, también conocida como la “prima de mitad de año”, no es nuevo en el ámbito laboral colombiano. Históricamente este beneficio se otorgaba a ciertos pensionados, pero fue eliminado con el Acto Legislativo número 01 de 2005 que limitó las mesadas anuales a trece para garantizar la sostenibilidad del sistema pensional.

Recientemente, el Acto Legislativo número 01 de 2024 reinstauró la mesada 14 para los miembros de las fuerzas militares y policiales, destacando el reconocimiento del Estado hacia estos servidores públicos.

Otros servidores públicos que merecen el mismo reconocimiento de quienes mantienen el orden en el país son los educadores, quienes desempeñan un papel crucial en la formación de las futuras generaciones, contribuyendo al desarrollo social y económico. Su labor es un pilar fundamental para el progreso y la cohesión social. Si se reconoce el trabajo de las fuerzas militares con la restauración de esta mesada adicional, es innegable que el

reconocimiento y beneficio debería hacerse extensivo a los educadores, quienes también realizan una labor esencial y demandante. La mesada 14 sería un complemento significativo que mejoraría el bienestar económico de los maestros; una inversión valiosa y trascendental, invertir en los educadores es invertir en el futuro del país.

Es importante mencionar que la mesada catorce de los docentes no fue eliminada en su totalidad, lo que presupone una desigualdad material entre sujetos de derechos iguales, en el párrafo transitorio 6° del Acto Legislativo número 01 del 2005, se menciona que: *“Párrafo transitorio 6°. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8°. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año”.*

De manera que, a partir del 25 de julio del 2005, fecha en la cual se publicó el Acto Legislativo número 01 del 2005, las personas que adquieran el derecho a la pensión recibirán un máximo de trece mesadas al año, con la excepción establecida en el párrafo 6° transitorio, que, evidentemente, también está restringida en el tiempo y en sus destinatarios.

Entonces, los docentes oficiales que causen su derecho a la pensión de jubilación o de vejez a partir del 25 de julio del 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 del 2005, no podrán recibir la mesada adicional del mes de junio creada por el artículo 142 de la Ley 100 de 1993; con la salvedad del párrafo transitorio 6° del mencionado acto legislativo.

Por tanto, si existen docentes actualmente que reciben catorce (14) mesadas anuales, el Consejo de Estado fue preciso en expresar que “la iniciativa fue muy clara en el sentido de aplicar a un grupo de pensionados unos beneficios; de este modo, el texto aprobado muestra que con él se permite el reconocimiento de la mesada adicional a los sectores de pensionados exceptuados”.

La Corte Constitucional, en la Sentencia 080 de 1999, menciona que:

Con base en los anteriores criterios, la Corte concluyó que, por ejemplo, la exclusión de la mesada pensional adicional prevista por la Ley 100 de 1993 a ciertos maestros desconocía la igualdad, por cuanto estos no gozaban, dentro de su régimen especial, de ningún beneficio similar o equivalente ‘que obre como compensación por el deterioro que causa la inflación sobre el poder adquisitivo de las pensiones... 8. El análisis precedente muestra que, conforme a la jurisprudencia de la Corte, en principio no es posible comparar las prestaciones individuales de los regímenes especiales de seguridad social frente a la regulación establecida por el sistema general de pensiones o de salud. Sin embargo, en algunos casos, y de manera excepcional, es procedente un examen de igualdad. Para tal efecto, se requiere que se trate de una

prestación claramente separable del conjunto de beneficios previstos por el régimen, en la medida en que tiene una suficiente autonomía y no se encuentra indisolublemente ligada a otras prestaciones... ”.

De lo cual se puede deducir la existencia de la desigualdad dentro del propio régimen especial del magisterio. Por ende, y en reconocimiento del fundamental aporte que hacen los maestros y maestras al País, se debe comenzar a redistribuir los beneficios a todos los docentes bien sea nacionales, nacionalizados o territoriales.

En tales circunstancias, y teniendo en cuenta que no podemos desconocer el principio de igualdad estipulado en el artículo 13 de la Constitución Política:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Es menester, el principio de la igualdad implica que no se consagren en favor de algunas personas privilegios que no se conceden a otros que se encuentran en idénticas circunstancias.

Por su parte, la jurisprudencia ha aclarado el alcance del principio de la igualdad para destacar que es objetivo y solo es predicable de la identidad entre iguales, pues se desvirtuaría si se aplicara entre desiguales, así: *“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente formación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.”.*

Así las cosas, no solo por reconocimiento a la labor desempeñada sino al cumplimiento del mandato constitucional es necesario incluir en entre las excepciones de mesa catorce a todos maestros oficiales sin distinción alguna.

IV. CONFLICTOS DE INTERÉS.

El artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *“por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, establece la obligación a los autores y autoras de las iniciativas de reforma constitucional de presentar

en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias en las que se pueda generar un conflicto de interés de los y las Congresistas de la República de Colombia para la discusión y votación del proyecto, por ello se plasma expresamente que:

El presente proyecto de acto legislativo **NO** genera conflictos de interés, puesto que este proyecto encaja en las excepciones que consagra la Ley 2003 de 2019: *“Cuando el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”.*

V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 7º LEY 819 DE 2003).

Teniendo presente que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como ente rector de la política fiscal tiene la obligación de emitir un concepto de impacto fiscal sobre la iniciativa de reforma constitucional, el día 4 de septiembre de 2024 fue radicado a los Ministerios de Hacienda y Educación Nacional las respectivas solicitudes de conceptos institucionales sobre el texto radicado.

Según la información aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el **Proyecto de Ley 090 de 2024 Cámara, 60 de 2024 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2025**, el recurso destinado por el FOMAG para el pago de pensiones del magisterio en la vigencia 2024 fue de 11.6 billones de pesos, los cuales se componen de la siguiente forma: *i)* 10.1 billones de pesos que aporta la nación, *ii)* 1.4 billones de pesos de la renta parafiscal y *iii)* 55 mil millones de pesos que aporta el fondo especial; este valor mensualizado corresponde a 971.3 mil millones de pesos, valor aproximado que se calcula como costo para el pago de la mesada adicional pensional para el personal docente.

Aunado a lo anterior, se adjuntan las proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el FOMAG en la vigencia 2025 (Proyecto de ley de PGN 2025), para ilustrar las transferencias que se realizan al fondo especial en mención de la nación.

- **Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG).** Es una cuenta especial de la Nación, cuyos recursos se destinan a atender cubrir las prestaciones sociales del personal docente (pensiones, cesantías y salud). Para 2025, el presupuesto del FNPSM asciende a \$17,3 billones (sin incluir el SGP); suma que representa un aumento del 15% frente al presupuesto previsto para 2024. Su destinación será la siguiente: para pago de pensiones (\$13,4 billones), para salud (\$2,9 billones) y para cesantías (\$963 mm); obligaciones que se financian con diferentes fuentes, como se observa en el **Cuadro 1.6.5.**

Cuadro 1.6.5. Transferencias FOMAG 2024 -2025

Miles de millones de pesos

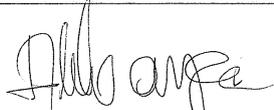
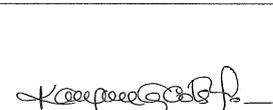
Concepto	2024				2025				Variación porcentual 25/24
	Aporte Nación (1)	Renta Parafiscal (2)	Fondo Especial (3)	Total (4)=(1+2+3)	Aporte Nación (5)	Renta Parafiscal (6)	Fondo Especial (7)	Total (8)=(5+6+7)	
Salud	922	1.527	-	2.449	1.014	1.896	-	2.910	18,8%
Pensiones	10.105	1.497	55	11.656	11.394	2.046	-	13.440	15,3%
Cesantías Parciales	915	-	-	915	963	0	-	963	5,3%
TOTAL	11.942	3.024	55	15.020	13.371	3.942	-	17.313	15,3

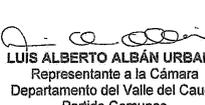
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

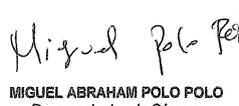
VI. PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente, nos permitimos rendir ponencia positiva y proponemos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar **SEGUNDO DEBATE** en Primera Vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 272 de 2024 Cámara (Primera vuelta), “por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales”, conforme al texto propuesto.

Cordialmente;

 JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente	 KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre Partido Liberal Colombiano Coordinadora Ponente
---	--

HOJA DE FIRMAS CONGRESISTAS Informe de ponencia positiva Segundo Debate Proyecto de Acto Legislativo 272 de 2024 Cámara (Primera vuelta) “Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales”	
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Alianza Verde Ponente	 GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Partido Cambio Radical Ponente
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Comunes Ponente	 ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Partido de la U Ponente
 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a Cámara Ponente	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador Ponente

HOJA DE FIRMAS CONGRESISTAS Informe de ponencia positiva Segundo Debate Proyecto de Acto Legislativo 272 de 2024 Cámara (Primera vuelta) “Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales”	
 MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara Circunscripción Afro Ponente	 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático Ponente
 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara CITREP Ponente	

VII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE- PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 272 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada

catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales

El Congreso de Colombia

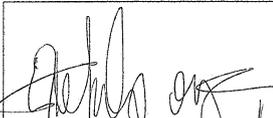
DECRETA:

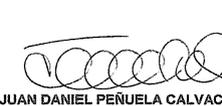
Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, así:

“(…)

Parágrafo 4º. Los y Las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encuentren o llegaren a estar en goce de pensión de jubilación, vejez o invalidez, o sus sobrevivientes, accederán a la mesada catorce de acuerdo al régimen especial y exceptuado del Sistema General de Pensiones del Magisterio de Colombia”.

Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente	 KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ Representante a la Cámara Departamento de Sucre Partido Liberal Colombiano Coordinadora Ponente
---	---

HOJA DE FIRMAS CONGRESISTAS Informe de ponencia positiva Segundo Debate Proyecto de Acto Legislativo 272 de 2024 Cámara (Primera vuelta) “Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales”	
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Alianza Verde Ponente	 GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Partido Cambio Radical Ponente
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Comunes Ponente	 ANA PAOLA GARCÍA SOTO Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Partido de la U Ponente
 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a Cámara Ponente	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador Ponente

HOJA DE FIRMAS CONGRESISTAS Informe de ponencia positiva Segundo Debate Proyecto de Acto Legislativo 272 de 2024 Cámara (Primera vuelta) “Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales”	
 MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara Circunscripción Afro Ponente	 JOSÉ JAIME USCATEGUI PASTRANA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático Ponente
 DIÓGENES QUINTERO AMAYA Representante a la Cámara CITREP Ponente	

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 272 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la constitución política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónese un parágrafo al artículo 48 de la Constitución Política, así:

“(…)

Parágrafo 4º. Los y Las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encuentren o llegaren a estar en goce de pensión de jubilación, vejez o invalidez, o sus sobrevivientes, accederán a la mesada catorce de acuerdo al régimen especial y exceptuado del Sistema General de Pensiones del Magisterio de Colombia”.

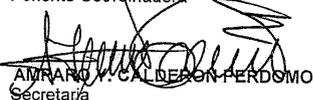
Artículo 2º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de acto legislativo según consta en Acta número 16 de Sesión de octubre 16 de 2024. Anunciado entre otras fechas el 1º de octubre de 2024 según consta en Acta número 15.


JORGE A. OGAMPO GIRALDO
Ponente Coordinador


KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ
Ponente Coordinadora


ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Presidenta


AMRANY V. CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) - PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 444 DE 2024 CÁMARA, 21 DE 2024 SENADO,

por el cual se modifica el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 22 de octubre de 2024.

Honorable Representante.

ANA PAOLA GARCÍA SOTO.

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente.

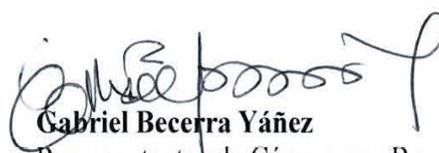
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate (segunda vuelta) - Proyecto de Acto Legislativo número 444 de 2024 Cámara, número 21 de 2024 Senado, por el cual se modifica el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidente,

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva, me permito rendir informe de ponencia positiva para Segundo Debate (Segunda Vuelta) en la Plenaria de la Cámara de Representantes, del Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2024 Senado, número 444 de 2024 Cámara, *por el cual se modifica el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


Gabriel Becerra Yáñez
Representante a la Cámara por Bogotá
PACTO HISTÓRICO – UNIÓN PATRIÓTICA

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 444 DE 2024 CÁMARA, 21 DE 2024 SENADO.

por el cual se modifica el inciso 1º del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.

1. TRÁMITE

El Proyecto de acto legislativo fue radicado el día 4 de abril de 2024 en la Secretaría General del Senado. Este fue presentado por el Ministro de Defensa, *Iván Velásquez Gómez*, y por los Senadores *Germán Blanco Álvarez*, *Carlos Alberto Benavides Mora*, *Nicolás Albeiro Echeverry*, *Alejandro Carlos Chacón Camargo*, *Gloria Inés Flórez Schneider*, y por los Representantes a la Cámara *David Alejandro Toro Ramírez*, *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, *James Mosquera Torres*, *Gerson Lisímaco Montaña Arizala*, *Haiver Rincón Gutiérrez*, *Gloria Liliana Rodríguez Valencia*, *Cristóbal Caicedo Angulo* y *José Jaime Uscátegui*.

La ponencia para primer debate en Senado fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 525 de 2024, realizada por el Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo. El proyecto de acto legislativo

fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado el día 23 de abril de 2024, sin modificación alguna respecto al texto original radicado.

La ponencia para segundo debate en Senado fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 526 de 2024. El proyecto de acto legislativo fue aprobado en Plenaria de Senado el día 14 de mayo de 2024, sin modificación alguna, respecto original radicado. El texto definitivo aprobado en Plenaria de Senado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 611 de 2024.

Una vez surtido su trámite en Senado, el proyecto pasó a Cámara de Representantes y el 23 de mayo de 2024 fue radicado en la Comisión Primera de Cámara, donde la Mesa Directiva, mediante Acta número 034 de 2024 designó al Representante *Gabriel Becerra Yáñez* como ponente único para primer debate.

Posteriormente, la ponencia para primer debate en Cámara fue publicada en *Gaceta del Congreso* número 668 de 2024 y en concordancia, el proyecto de acto legislativo fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara el día 5 de junio de 2024, sin modificación alguna respecto al texto original.

Mediante Acta número 035 de 2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera, fueron designados los Representantes *Gabriel Becerra Yáñez* y *Óscar Hernán Sánchez León* como Ponentes para Segundo Debate. La ponencia para segundo debate en Cámara fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 822 de 2024. El proyecto de acto legislativo fue aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de junio de 2024, sin modificación alguna, respecto original radicado. El texto definitivo aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 979 de 2024.

Una vez realizados los cuatro debates en Primera Vuelta, mediante oficio número SLE- CS-583-2024 del 4 de julio de 2024, se remitió al señor Presidente de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 21 de 2024 Senado, número 444 de 2024 Cámara para su respectivo trámite de acuerdo con lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

Mediante Decreto número 0916 del 22 de julio de 2024, la Presidencia de la República ordenó la publicación del proyecto de acto legislativo en mención el cual se encuentra en el *Diario Oficial* Año CLX número 52.825 del lunes 22 de julio de 2024. Posteriormente, con oficio número OFI24-00154982 / GFPU-14000000 fechado 5 de agosto de 2024, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Secretaría General del Senado los documentos referenciados en este inciso junto a los demás antecedentes legislativos del expediente.

En concordancia con lo anterior, mediante el Acta número 002 de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado designó al honorable Senador *Germán*

Alcides Blanco Álvarez como Ponente para el Primer Debate (en Segunda Vuelta) en esa corporación, el cual se llevó a cabo el 3 de septiembre de 2023, por lo que el proyecto fue aprobado sin modificación alguna respecto original radicado (previa reproducción mecánica de la Ponencia el 29 de agosto de 2024, conforme a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992).

Posteriormente, mediante *Gaceta del Congreso* número 1447 de 2024 fue publicado el Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate en Segunda Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo, que fue aprobado en la Plenaria de Senado el día 25 de septiembre de 2024 sin modificación alguna, y cuyo texto definitivo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1632 de 2024.

En este mismo sentido es importante mencionar que mediante *Gaceta del Congreso* número 1537 de 2024 fue publicado el concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto para Segundo Debate (en Segunda Vuelta) del Proyecto de Acto Legislativo número 444 de 2024 Cámara, número 21 de 2024 Senado, en el cual indica que: “Una vez revisado el articulado propuesto, esta cartera considera que el proyecto no genera impacto fiscal, esto es que no ordena un gasto adicional, teniendo en cuenta que los recursos necesarios para cubrir los costos en los que se pueda incurrir por la actualización del nombre de la entidad en documentos, señalización y sistemas informáticos, están programados en el presupuesto del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea”.

Una vez surtido su trámite en Senado (en segunda vuelta), el proyecto pasó a Cámara de Representantes y el 10 octubre de 2024 fue radicado en la Comisión Primera de Cámara, donde la Mesa Directiva mediante Acta número 012 de 2024, me designó como ponente único para primer debate en segunda vuelta.

El 15 de octubre de 2024, en la *Gaceta del Congreso* número 1736 de 2024, fue publicada la ponencia para el Primer Debate (en Segunda Vuelta) en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del proyecto de acto legislativo en mención; y dando continuidad al trámite correspondiente, 16 de octubre de 2024 se llevó a cabo el Primer Debate (Segunda Vuelta) aprobando el texto del proyecto sin modificación alguna, respecto original radicado.

2. OBJETO.

El proyecto de acto legislativo en estudio tiene como objetivo modificar la denominación de “Fuerza Aérea” a “Fuerza Aeroespacial”; dicha modificación responde a la necesidad de articular en todos sus aspectos los desafíos que actualmente afronta la Fuerza Aérea Colombiana en el escenario local, regional y global, de cara a sus responsabilidades en el mediano y largo plazo, para lo cual se proponen los ajustes institucionales necesarios con el fin de proyectar los niveles de la institución, materializando la capacidad espacial como parte de la estrategia

de la FAC en pro del desarrollo de la Nación y la coadyuvancia en el cumplimiento de los fines del Estado consagrados en el artículo 2° Constitucional.

3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Se considera que el espacio exterior comienza a unas 62 millas (100 kilómetros) sobre el nivel del mar en lo que se conoce como la línea de Kármán. Se trata de un límite imaginario a una altitud en la que no hay aire apreciable para respirar o dispersar la luz.

A la fecha, la Fuerza Aérea Colombiana ha lanzado y operado dos activos en el espacio: el FAC-SAT 1, un nanosatélite constituido por tres cubos, con una cámara RGB (espectro visible) que actualmente se encuentra a una altura alrededor de los 490 km y aproximadamente cada 90 minutos le da una vuelta al planeta Tierra, y el nanosatélite FAC-SAT 2 (Chiribiquete) que se encuentra en órbita y operativo, equipado con un sensor electro óptico con resolución de 4.75 metros por píxel, 8 bandas, visible e infrarrojo cercano. Es oportuno destacar que el comando y control de estos dos activos espaciales se lleva a cabo en el Comando Espacial de la FAC - SpOC, Space Operations Center-, ubicado en la ciudad de Cali; esto constituye, entonces, un hito relevante para el país, pues permitió a Colombia materializar lo que parecía imposible: llegar más allá de la atmósfera y explotar las ventajas que trae consigo el espacio ultraterrestre.

Con la “Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados”, se abrió una importante puerta para que Colombia sentara bases en procura de consolidar este objetivo. Hoy, con los primeros pasos en una larga carrera espacial por delante, la Fuerza Aérea Colombiana busca articular todo su andamiaje hacia una fructífera exploración y utilización del espacio ultraterrestre. Parte de ello consiste precisamente en armonizar el nombre de nuestra Fuerza Aérea Colombiana por Fuerza Aeroespacial Colombiana, alineando así su denominación hacia una meta a la cual se dirigen esfuerzos constantemente.

La misión de la Fuerza Aérea Colombiana, conforme lo señala la Disposición número 026 de 2019, consiste en dominar entre otros, el ambiente espacial mediante el desarrollo de operaciones multidimensionales que aportan no solo a la seguridad y defensa nacional, sino además a la primacía del orden constitucional, siendo así coherente modificar su denominación como Fuerza Aeroespacial Colombiana.

A la fecha, la FAC cuenta con más de 11 años de experiencia en la adquisición de productos geomáticos derivados de tecnología espacial a través de la estación terrena operada por nuestros hombres.

Resulta conveniente robustecer el rol institucional de la FAC, a través de una denominación más acorde con sus responsabilidades y capacidades tangibles, con el fin de posicionar en el Estado Colombiano la exploración y utilización del espacio ultraterrestre como una oportunidad para el desarrollo del país y garantía de nuestra soberanía.

3.1 Aspectos relativos al marco legal en materia espacial.

Durante los últimos años, el Gobierno Colombiano ha procurado el fortalecimiento de las capacidades espaciales, situación que se refleja en el marco legal sobre la materia. En tal sentido, diferentes instrumentos internacionales han sido ratificados en relación con el uso del espacio ultraterrestre:

- i. El Convenio sobre el Registro de los Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre, aprobado por la Ley 1569 de 2012.
- ii. El Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales, aprobado por la Ley 1591 de 2012.
- iii. El Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, aprobado por la Ley 2107 de 2021.

Igualmente, regulaciones internas han sido promulgadas sobre el ámbito espacial, como el Decreto número 2258 de 2018 “por medio del cual se establecen normas y procedimientos para el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (...)” y la Ley 2302 de 2023 “Por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones”, a través de la cual se otorgó al Ministerio de Defensa Nacional, la responsabilidad de regular todas las actividades espaciales controladas dentro del territorio nacional.

En contraste con lo anterior, pese a que Colombia promueve el uso pacífico del espacio ultraterrestre, algunos instrumentos jurídicos internacionales no han sido ratificados, como es el caso del “Acuerdo sobre el Salvamento y la Devolución de Astronautas y la Restitución de Objetos lanzados al Espacio Ultraterrestre” y el “Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes”.

3.2 Sobre las actividades espaciales en Latinoamérica y el mundo.

Estados Unidos cuenta con varias leyes relacionadas con el Espacio entre las que se incluyen el acta de satélites de comunicaciones de 1962, el acta de telecomunicaciones satélites marítimas internacionales de 1978, el acta de comercialización de teleobservación de 1984 y el acta de lanzamientos espaciales comerciales de 1984. (Galloway, 1992). Todas ellas enmarcan claramente la libertad

comercial y el ánimo liberal de los EE. UU., que lleva a que sea este su principal fin en la exploración espacial.

Es importante destacar, entre las leyes norteamericanas, el acuerdo firmado para la Estación Espacial Internacional (ISS), el cual provee por primera vez una situación de jurisdicción compartida en el espacio, junto con otras naciones, convirtiéndose en uno de los primeros ejemplos de trabajo mancomunado de leyes nacionales en el espacio exterior. Este acuerdo como primera medida se enmarca y respeta el tratado del espacio exterior, el acuerdo sobre rescate de astronautas, el acuerdo sobre responsabilidad por daños y el acuerdo sobre el registro de objetos espaciales. También se establece que la utilización de los elementos de la estación se sujetará a la retención de uso por parte de aquel socio que los haya suministrado y registrado. (ISS, 1998).

Así mismo, teniendo en cuenta la necesidad y especiales responsabilidades en lo que se refiere a la seguridad y defensa en el espacio, la Fuerza Espacial de EE. UU. (USSF) se estableció el 20 de diciembre de 2019, cuando se promulgó la Ley de Autorización de Defensa Nacional, creando la primera rama nueva de las Fuerzas Armadas desde 1947. El establecimiento de la USSF fue el resultado del reconocimiento generalizado de que el espacio es un imperativo de seguridad nacional.

Por su parte, Rusia ha ratificado los cuatro primeros tratados espaciales (Tratado sobre los principios espaciales, acuerdo sobre el salvamento, Convenio sobre la responsabilidad y Convenio sobre el registro), y el acuerdo de la UIT (ONU, 2014). Así como las normas nacionales establecen el respeto y aplicación de los tratados internacionales suscritos por la Federación Rusa.

En el edicto realizado por el presidente Ruso Boris Yeltsin, el 25 de febrero de 1992 y que da la estructura general de las actividades espaciales de la Federación Rusa, se establece que, entre las funciones de la agencia espacial, estará la de establecer las políticas estatales en la exploración y explotación del espacio, como punto de partida para el derecho espacial, junto a la implementación en los ámbitos nacional e internacional de los tratados. Dentro de esta ley se sustenta la libertad de comercio, por medio de la coordinación en los proyectos comerciales espaciales y la asistencia en su realización.

La libertad de comercio se encuentra también internacionalmente desde los acuerdos comerciales bilaterales; por ejemplo, el suscrito por Rusia con la República de Kazajistán, para la utilización del cosmódromo de Baikonur (Edicto número 2005) o los acuerdos con Gobiernos como el brasileño, el chino, el ucraniano, el norteamericano o con la Agencia Espacial Europea (ESA), para la transferencia de tecnología y el desarrollo de programas conjuntos.

En materia de soberanía y ámbito de aplicación del derecho nacional, la normativa rusa establece la jurisdicción y el control de los objetos lanzados al espacio durante todo el tiempo del vuelo espacial e incluso en su retorno a la Tierra, sin que se afecte el estatus del campo o porción del espacio exterior o cuerpo celeste donde se encuentre. Igualmente, contempla la jurisdicción sobre su tripulación, así como sobre cualquier ciudadano extranjero que haga parte de ella, teniendo estos que acatar las leyes nacionales cuando participen en sus misiones. (Decreto número 5663-1).

En el ámbito de seguridad y defensa Rusia, mediante un proceso de transformación militar el 1º de agosto de 2015, establece que la Fuerza Aérea de Rusia y las Fuerzas de Defensa Aeroespacial de Rusia se fusionaran para formar las Fuerzas Aeroespaciales de Rusia. La nueva rama de las Fuerzas Armadas rusas llamada las Fuerzas Aeroespaciales entró en servicio el 1º de agosto de 2016.

La European Space Agency (ESA), de otra parte, es una organización intergubernamental sujeta de derechos y obligaciones con personería jurídica, conformada por 20 miembros de los cuales Suiza es el único miembro que no hace parte de la UE. (ESA, 2014). Entre las funciones de la Agencia se encuentra el desarrollo de políticas espaciales europeas a largo plazo, así como la definición de su propio programa y actividad, recomendar los objetivos para las políticas espaciales nacionales de los Estados miembros y coordinar esos esfuerzos respecto de otras instituciones nacionales e internacionales. (Convención de la ESA, Artículo 2º).

Dentro de la acción de ESA como sujeto de derechos estableció un acuerdo con la empresa europea Arianespace para la fase de producción de los cohetes Ariane, en la que, por ejemplo, se consagra la responsabilidad que le deriva a la empresa por cualquier daño ocasionado y protege a la agencia contra cualquier reclamación por compensaciones y personas a su servicio. (1992). De esta forma, como vemos la ESA se desarrolla con una función mixta: Por una parte, es una organización libre que actúa como sujeto de derecho espacial, capaz de obligarse por acuerdos internacionales, y por otro, un ente articulado dependiente de los Estados y sus políticas en la materia.

España ha promovido su política espacial en el marco de desarrollo de la ESA, aunque con sus leyes y políticas espaciales propias. Desde el lanzamiento de su primer satélite Hispasat, el Gobierno español se vio obligado a emitir una ley nacional sobre el registro de dichos objetos, con el fin de cumplir con el acuerdo internacional suscrito. (Decreto Real número 278/1995).

El Real Decreto número 521 de 2020, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, también reconoce la integración del espacio aéreo y el ultraterrestre en un único ámbito:

el aeroespacial. En él deben integrarse la capacidad de vigilancia, control y defensa del espacio aéreo con la de vigilancia y seguimiento del espacio ultraterrestre. Asimismo, establece que es necesario acometer una revisión de la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas que permita la máxima eficacia ante amenazas o agresiones que puedan afectar a la Seguridad Nacional, siempre como garantía de los derechos y libertades de la ciudadanía. Y como resultado España cambió de denominación al Ejército del Aire y del Espacio.

Francia es el Estado que más recursos económicos y logísticos aporta a la ESA y el que posee mayor desarrollo espacial dentro de la Unión Europea; es, por ende, el que más desarrolla la libertad espacial en Europa y, así, lo plasma en las leyes más estructuradas que posee en este campo. Ese país posee un comité del espacio establecido en 1989 y cuyo propósito es principalmente preparar las decisiones gubernamentales relativas a la política espacial, examinar la influencia de esta política francesa en Europa, y proponer al primer ministro todas las acciones que considere necesarias en este campo. (Decreto número 89-508, 1989).

En septiembre del 2020, Francia cambió la denominación de Ejército del Aire y le añade el componente Espacio en francés “Armée de l’Air et de l’Espace”, ese país contempla que el espacio se convertirá en un dominio donde aparecerán nuevas amenazas: riesgo de colisión, conflictos en órbita, actos maliciosos o ataques; por lo cual ve la necesidad del desarrollo de capacidades en este ámbito desde la seguridad y defensa nacional.

La República Argentina ha ratificado los 4 primeros tratados internacionales que rigen la actividad del hombre en el espacio, ellos son: el Tratado sobre los Principios que rigen las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluida la luna y otros cuerpos celestes (1967), el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de Astronautas y la restitución de Objetos lanzados al Espacio Ultraterrestre (1968), el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños causados por Objetos Espaciales (1972) y el Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre (1975). (Comisión Nacional de Actividades Espaciales, 2020).

Brasil ha ratificado los 4 primeros tratados espaciales (Tratado sobre los principios espaciales, Acuerdo sobre el salvamento y Convenio sobre la responsabilidad y el de Registro), además del acuerdo de la UIT. (ONU, 2014) y ha incorporado los acuerdos internacionales a su ordenamiento en cumplimiento de las leyes que obligan a hacerlo. Dentro de la ley que crea la Agencia Espacial Brasileña se establece que será la encargada de ejecutar la política de desarrollo de las actividades espaciales del Brasil. (Ley 8.854. 10, 1994).

En cuanto a Chile, ha ratificado los 5 tratados internacionales (Tratado sobre los principios espaciales, acuerdo sobre el salvamento, Convenio sobre la responsabilidad, Convenio sobre el registro y el Convenio sobre la Luna), y el acuerdo de la UIT. (ONU, 2014). Siendo 1 de los 18 países en haber ratificado el Convenio sobre la Luna. En 2001 se crea la Agencia Chilena del Espacio, que cesó sus operaciones en el 2011 y en la actualidad, los proyectos espaciales se desarrollan sectorizadamente, careciendo de una institución que coordine los esfuerzos sectoriales para un eficiente desarrollo espacial. (Gobierno de Chile, Política Nacional Espacial 2014-2020, p. 19).

México es otro de los países que ha ratificado los 5 tratados, comenzando por el Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, incluida la luna y otros cuerpos celestes de 1967, el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de Astronautas y la restitución de Objetos lanzados al Espacio Ultraterrestre de 1968, el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños causados por Objetos Espaciales (1972) y el Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre (1975) La Agencia Espacial Mexicana es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal y sectorizada en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, creada el 31 de julio de 2010, con el fin de coordinar la política espacial de México y liderar las actividades espaciales en este país. (Gobierno de México, 2020).

3.3 Disposiciones Generales.

Las ciencias espaciales se pueden definir como el conjunto de “disciplinas científicas que implican la exploración del espacio y el estudio de los fenómenos naturales y los cuerpos en el espacio ultraterrestre” (Consejo Económico y Social de la ONU, 2020, p. 2), tales como astronomía, ingeniería aeroespacial, entre otras. De sus desarrollos se han generado diversas aplicaciones tecnológicas, tanto a nivel militar como en otras áreas que pueden resultar beneficiadas, como la medicina, la agronomía, los estudios geoespaciales, las telecomunicaciones, entre otras.

El Derecho en materia de actividades espaciales implica un vertiginoso avance en materia tecnológica, en tanto debe considerar actividades que se encuentran interconectadas por redes de información que tienen cuatro rasgos, a saber: a. instantaneidad o comunicación en tiempo real; b. interactividad o comunicación bidireccional; c. virtualidad o amplitud comunicacional; d. unicidad o integración comunicacional. De modo que se producen nuevas formas de relacionamiento que no dependen de una infraestructura física ni de una territorialidad determinada. (Bericat Alastuey, 1996, pág. 104).

Es así como es indispensable continuar en el proceso de generación de propuestas de doctrina jurídica y al derecho en materia de actividades espaciales en su aplicación

y aspectos jurídicos en los satélites y otros, teniendo en cuenta el riesgo que implica el alcance del espacio ultraterrestre por ser una actividad de alta tecnología y altamente especializada. (Arenas, 2013, pág. 166) De igual manera, esto conlleva la necesidad de consolidar las capacidades del Estado para concertar, coordinar y dirigir legislaciones y políticas en cuanto al acceso al espacio ultraterrestre, de cara a la globalización y en competencia con otros actores internacionales de índole público y privado.

Con el propósito de fomentar el uso pacífico de la ciencia y la tecnología espaciales, así como de promover la cooperación entre países para asegurar el desarrollo económico y social de los Estados y en beneficio de toda la humanidad, se cimentaron los principios básicos del Derecho Espacial: libertad de acceso al espacio; igualdad para la exploración y uso del espacio ultraterrestre, la Luna y otros cuerpos celestes de acuerdo con el derecho internacional; cooperación para promover la ciencia y la tecnología espaciales en provecho de todos los países; ayuda y auxilio a los astronautas en caso de accidente, así como facilitar su regreso y la restitución de los objetos caídos; responsabilidad de los Estados por los daños que cause el objeto que hayan lanzado, tanto para la actividad espacial pública como privada; fines pacíficos y no apropiación del espacio o cualquier cuerpo celeste. (Pérez, 2010, pág. 3).

Estimando que la exploración, investigación y desarrollos tecnológicos del espacio ultraterrestre se debe efectuar en bien de todos los pueblos, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico, se desea contribuir a una amplia cooperación nacional e internacional en lo que se refiere a los aspectos científicos y jurídicos de la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, lo que contribuirá al desarrollo y afianzamiento de las relaciones amistosas entre los Estados, los pueblos y las sociedades.

3.4 Actividades espaciales en Colombia.

Actualmente Colombia posee una investigación e industria espacial de tamaño pequeño, pero es una invitación a todas las instituciones del sector educativo, de la economía y del Estado a colaborar en el impulso de la capacidad especializada de las tecnologías en este campo. La finalidad es crear una capacidad de investigación espacial para apoyar a las empresas comerciales e industriales en este campo en la cadena de suministros global, además de darle un impulso a tecnologías que estén relacionadas con la seguridad nacional. (Álvarez, Corzo y Jaimes, 2020, p. 365).

Mediante la adopción de políticas de fomento al desarrollo de las tecnologías de la información

y comunicaciones e inclusión digital, el Estado Colombiano puede contribuir a mejorar el acceso a la información, investigación y conocimiento de los diferentes sectores de la sociedad, al permitir a estos acceder a las crecientes tecnologías y avances científicos de origen público o privado, que se desarrollarán a partir del avance de las ciencias, desarrollos y expansión del conocimiento relacionadas con el espacio ultraterrestre, así como el progreso en los conocimientos y aplicaciones espaciales, que presentan beneficios para distintas áreas de la actividad nacional en el área de exploración, explotación y utilización del espacio ultraterrestre, incluso La Luna y otros cuerpos celestes.

En este contexto, la situación de los países ecuatoriales es referenciada debido a su situación particular con respecto al fenómeno físico llamado la Órbita Geoestacionaria (GO). Este fenómeno refiere a la colocación de un objeto sobre el ecuador de la Tierra a una altura suficientemente alta, de tal forma que el tiempo que dura su órbita es el mismo tiempo que dura el planeta en girar sobre su propio eje, lo cual lleva a que con respecto a un punto de la Tierra el objeto parezca inmóvil. Este fenómeno es de gran ayuda para los satélites, pues tiene un gran sector de cobertura, además de ser siempre el mismo, lo que permite dar cobertura la totalidad del tiempo.

Sólo existen 13 países en el mundo que se ubican sobre la línea ecuatorial:

- En América: Ecuador, Colombia y Brasil.
- En África: Santo Tomé y Príncipe, Gabón, República del Congo, República Democrática del Congo, Uganda, Kenia y Somalia.
- En Asia: Maldivas e Indonesia.
- En Oceanía: Kiribati.

Debido a que esos países en su mayoría no poseen la tecnología para acceder al espacio (excepto Brasil), desde la década de los 70 y después de expedir la Declaración de Bogotá al respecto, han venido reclamando la soberanía sobre esta órbita, además de luchar por la preservación de esta para los países en vía de desarrollo. Por esta razón, es importante que Colombia fortalezca su posición en Derecho Espacial, incluyendo en la Constitución el concepto "Aeroespacial", y así avanzar en la cooperación con la gran mayoría de Naciones y defender la posición de los países en vía de desarrollo.

En Colombia se destaca la oferta académica en la formación de profesionales en áreas espaciales, las Instituciones de Educación Superior (IES), que han desarrollado programas en este ámbito, son: la Maestría en Ingeniería con énfasis Aeroespacial de la Universidad del Valle; El Cauca Valle Aerospace Cluster, que involucra a otras universidades de la región como la San Buenaventura, la Javeriana de Cali y la Autónoma de Occidente; la Escuela Militar

de Aviación; el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); la Cámara de Comercio, las empresas constructoras de ultralivianos y la industria metalmeccánica del Valle y Cauca y el programa de Maestría de la Información de Tecnologías Geoespaciales de la Universidad Sergio Arboleda. (Universidad del Valle, 2013).

Las actividades espaciales y el uso de estas tecnologías han ayudado a la prevención de desastres en la India y en Bangladés, además de la gestión de recursos de medio ambiente y procesos meteorológicos, además del control de la minería ilegal (Consejo Económico y Social de la ONU, 2020, pp. 4-5). De allí la necesidad de que las autorizaciones sean otorgadas por la autoridad competente teniendo en cuenta la finalidad de la actividad espacial, los procedimientos, la seguridad, el financiamiento y demás regulaciones para garantizar la seguridad de la humanidad y del medio ambiente.

Por lo anterior, la FAC a través de capacidades, conocimiento, organización y experticia desarrollada, impulsa el desarrollo aeroespacial colombiano, mediante el apoyo, control y supervisión bajo los más altos estándares de seguridad física y operacional, a la realización de actividades con entidades externas del ámbito nacional, como universidades, grupos de investigación, fundaciones, entre otras; que involucran pruebas y lanzamientos de objetos suborbitales. Lo anterior, gracias a la participación de diferentes dependencias relacionadas en la reglamentación establecida por la Institución, tal como Directivas, Procedimientos y Formatos, que han permitido la actualización de doctrina y la participación de 3 Comandos Operacionales, 2 Unidades Militares Aéreas y 7 dependencias de la FAC.

Bibliografía:

- Constitución Política de Colombia 1991 artículos 217 y 218.
- Decreto número 1512 de 2000 por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Manual de Doctrina Básica Aérea y Espacial (Madba).
- Anexo “Contrapoder Espacial” (Acoes) al Manual de Operaciones Aéreas, Espaciales y Ciberespaciales, MOAEC.
- Resolución número 126 de 2007 sobre la creación del Comité de Asuntos Espaciales, Ley 1569 de 2012 por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre”.
- Decreto número 2516 de 2013 por medio del cual se creó el Programa Presidencial para el Desarrollo Espacial Colombiano.
- Decreto número 672 de 2017 por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República designando funciones de orientar y promover la formulación de la política y el plan estratégico de Desarrollo Espacial.
- Disposición número 030 de 2017 por la cual se reestructura la organización de las dependencias de la Fuerza Aérea Colombiana y las respectivas tablas de organización y equipo, dándole paso a la creación de OFAES.
- Resolución número 633 de 2018 por la cual se modifica la Resolución COFAC número 126 de 2007 “Por la cual se crea el Comité de Asuntos Espaciales de la Fuerza Aérea Colombiana”.
- Decreto 2258 del 6 de diciembre de 2018 por medio del cual se establecen normas y procedimientos para el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre.
- Directiva Permanente número 032 de 2019 del Desarrollo Espacial de la FAC.
- Resolución número 725 del 2019, por la cual se dispone la creación, conformación y funcionamiento del Comité de Asuntos Espaciales de la Fuerza Aérea Colombiana.
- Resolución número 0192 de 2021, por la cual se aprueba la Disposición número 001 del 7 de enero del 2021, expedida por el Comandante General de las Fuerzas Militares encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Defensa Nacional, mediante la cual se crea la Jefatura de Operaciones Espaciales.

4. CAMBIO DE DENOMINACIÓN FUERZA AÉREA COLOMBIANA.

El presente Proyecto de Acto Legislativo que contiene en su artículo 1° la propuesta de modificación constitucional de un aparte correspondiente al texto del inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política, en lo que respecta, puntualmente, a la modificación en el nombre de la Fuerza Aérea Colombiana, por Fuerza Aeroespacial Colombiana.

Dicha modificación responde a la actual necesidad de articular en todos sus aspectos los desafíos que actualmente afronta la Fuerza Aérea Colombiana en el escenario local, regional y global, de cara a sus responsabilidades en el mediano y largo plazo.

La exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo para el artículo 1° se desarrolla en un aspecto puntual y concreto: (i) la inclusión del aspecto espacial en la denominación de la FAC, pasando a llamarse Fuerza Aeroespacial Colombiana, acorde con su rol, esquema organizacional existente y misionalidad constitucional y legalmente asignada,

considerando que el espacio exterior se constituye en el nivel máximo de proyección de la raza humana, sin frontera conocida aún. Es la expresión actual de desarrollo y tecnología sobre los cuales se enfocan los esfuerzos para proyectar las futuras

generaciones, más allá de los límites conocidos por la sociedad.

5. COMPARACIÓN ENTRE EL TEXTO CONSTITUCIONAL ACTUALMENTE VIGENTE Y EL TEXTO PROPUESTO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA ARTÍCULO 217 TEXTO ACTUAL VIGENTE	CONSTITUCIÓN POLÍTICA ARTÍCULO 217 TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.</p> <p>Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.</p> <p>La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.</p>	<p>ARTÍCULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea <u>Aeroespacial</u>.</p> <p>Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.</p> <p>La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.</p>

6. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 819 de 2003, que en su artículo 7°, señala que “deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”, si bien se trata de un Acto Legislativo que en principio no estaría cobijado por dicha disposición, se precisa que el objetivo del mismo obedece al cambio de nombre de la “Fuerza Aérea” a “Fuerza Aeroespacial” que ya se había realizado mediante la Ley 2302 de 2003 “Por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones”.

Sin embargo, dicha modificación fue declarada inexecutable en sede constitucional mediante Sentencia C-080 de 2024, por haberse tramitado a través de una ley ordinaria, norma de menor jerarquía que la Constitución, que en su artículo 217 establece los nombres de las Fuerzas Militares del país.

Siendo así, se trata de un cambio en la denominación de esta Fuerza Militar que no implica modificaciones a su estructura ni a sus funciones, por lo cual no tiene impacto presupuestal alguno.

7. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A su turno, el artículo 286 de la norma mencionada, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

De conformidad con lo anterior, teniendo en consideración que el presente Proyecto de Acto Legislativo número 444 de 2024 Cámara, número 21 de 2024 Senado, propone modificar el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, para cambiar el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial, y dicta otras disposiciones relacionadas con este cambio.

Una vez revisadas las condiciones particulares no se evidencia que pueda predicarse un beneficio particular, actual y directo impida participar de la discusión y votación de este Proyecto.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

8. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar trámite al Segundo Debate en Segunda Vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 444 de 2024 Cámara, número 21 de 2024 Senado, por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras

disposiciones, conforme al texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Gabriel Becerra Yáñez
Representante a la Cámara por Bogotá
PACTO HISTÓRICO – UNIÓN PATRIÓTICA

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE (SEGUNDA VUELTA) PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 444 DE 2024 CÁMARA, 21 DE 2024 SENADO:

Por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

“**Artículo 217.** La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aeroespacial”.

Artículo 2°. Tras la promulgación del presente Acto Legislativo, la normativa en la que se hace referencia a la expresión “Fuerza Aérea” será entendida para todos los efectos como “Fuerza Aeroespacial”.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

Gabriel Becerra Yáñez
Representante a la Cámara por Bogotá
PACTO HISTÓRICO – UNIÓN PATRIÓTICA

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 444 DE 2024 CÁMARA, 21 DE 2024 SENADO

por el cual se modifica el Inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la fuerza aérea por fuerza aeroespacial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 217.** La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aeroespacial”.

Artículo 2°. Tras la promulgación del presente Acto Legislativo, la normativa en la que se hace referencia a la expresión “Fuerza Aérea” será entendida para todos los efectos como “Fuerza Aeroespacial”.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente Proyecto de Acto Legislativo en primer debate segunda vuelta según consta en Acta número 17 de Sesión de octubre 17 de 2024. Anunciado entre otras fechas el 16 de octubre de 2024 según consta en Acta número 16.

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Ponente Coordinador
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Presidenta
AMPARO Y CALVERÓN FERRÓN
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 1785 - Martes, 22 de octubre de 2024		Págs.
CÁMARA DE REPRESENTANTES		
PONENCIAS		
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera primera vuelta, en la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo número 234 de 2024 Cámara, por medio del cual se reforma el artículo 183 de la Constitución Política de Colombia	1	
Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera – primera vuelta Proyecto de Acto		18
		Legislativo número 272 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la mesada catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales
		Informe de Ponencia positiva para Segundo Debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera (segunda vuelta) - Proyecto de Acto Legislativo número 444 de 2024 Cámara, 21 de 2024 Senado, por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 217 de la Constitución Política de Colombia, se cambia el nombre de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial y se dictan otras disposiciones.....