



Bogotá D.C, julio 23 de 2020

Señor
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, nos permitimos presentar para consideración del Honorable Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo de nuestra autoría denominado *“Por el cual se modifica el numeral 2º del artículo 173 de la Constitución Política”*.

Cordialmente,

PAOLA HOLGUÍN MORENO
Senadora de la República

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ___ DE 2020 SENADO.
Por el cual se modifica el numeral 2° del artículo 173 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

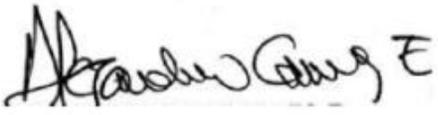
Artículo 1°. Modifíquese el numeral 2° del artículo 173 de la Constitución Política, el cual quedará así:

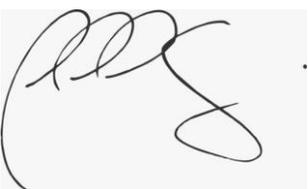
ARTÍCULO 173. *Son atribuciones del Senado:*

1. *Admitir o no las renunciaciones que hagan de sus empleos el Presidente de la República y el vicepresidente.*
2. *Aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno Nacional, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública, hasta el más alto grado, salvo los de quienes sean designados en propiedad como Comandante General de las Fuerzas Militares, Comandante del Ejército Nacional, Comandante de la Armada Nacional, Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana y Director General de la Policía Nacional, en cuyos casos ascenderán por disposición exclusiva del Presidente de la República de acuerdo con su antigüedad y tiempo mínimo de permanencia previsto en la ley para el respectivo grado.*
3. *Conceder licencia al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, no siendo caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del vicepresidente para ejercer la Presidencia de la República.*
4. *Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.*
5. *Autorizar al Gobierno para declarar la guerra a otra nación.*
6. *Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.*
7. *Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.*
8. *Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional.*
9. *Elegir al Procurador General de la Nación.*

Artículo 2º. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Senadores,

| | |
|--|--|
|  <p>ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República</p> |  <p>PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República</p> |
|  <p>JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia</p> |  <p>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS Representante a la Cámara por Santander</p> |
|  <p>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia</p> |  <p>ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República</p> |

| | |
|--|--|
|  <p>GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara por Risaralda</p> |  <p>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA Senadora de la República</p> |
|  <p>FERNANDO NICOLÁS ARAUJO Senador de la República</p> |  <p>JOSÉ JAIME USCÁTEGUI Representante a la Cámara</p> |

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN.

El presente Proyecto de Acto Legislativo (en adelante PAL) tiene por objeto modificar el numeral 2º del artículo 173 de la Constitución Política, relativo a la facultad del Senado de la República para aprobar o improbar el ascenso de Oficiales Generales y de Insignia de la Fuerza Pública, hasta el más alto grado, que confiera el Gobierno Nacional. De esta manera, se propone mantener dicha facultad, pero introduciendo una salvedad en relación con el ascenso de este tipo de Oficiales que sean designados como Comandantes de las Fuerzas Militares o Director General de la Policía Nacional, para lo cual, previo el cumplimiento de requisitos legales vigentes, bastará con la designación del Presidente de la República, en su calidad de Supremo Comandante de las Fuerzas Armadas, a las voces del artículo 189 numeral 3º Constitucional (Corte Constitucional, sentencia C-251/2002), lo que lo faculta a dirigir las y disponer de ellas, en forma directa o por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional. (Decreto Ley 1790/2000, art. 6º) (Corte Constitucional, sentencia C-757/2002).

En la actualidad, el ascenso de los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, está reglado, constitucionalmente, por la disposición que se pretende modificar, el artículo 65 del Decreto Ley 1790 de 2000, modificado por la Ley 1792 de 2016, y el artículo 26 del Decreto Ley 1791 de 2000, modificado por esta misma Ley; siendo éste un

proceso complejo, en el que interviene el Gobierno Nacional y el Congreso de la República –de conformidad con el trámite previsto en la Resolución 079 del 06 de noviembre de 2015—.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en los artículos 217 y 218 constitucionales, corresponde a la Ley determinar el sistema de reemplazos, ascensos, derechos y obligaciones de los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía, así como su régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario.

De esta manera, el ordenamiento jurídico colombiano busca asegurar la subordinación del poder militar a la autoridad civil, sin perjuicio del mando operacional atribuido a quienes ostentan la calidad comandantes en todos los niveles de la jerarquía institucional¹, como principio democrático que condiciona y delimita la configuración del Estado colombiano y la actividad de sus autoridades. (Corte Constitucional, sentencias C-453/1994, C-578/1995, C-041/2001, C-251/2002)

2. MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL ASCENSO DE OFICIALES GENERALES E INSIGNIA DE LA FUERZA PÚBLICA.

¹ De conformidad con el Manual de Estado Mayor Conjunto (Manual FFMM 3-26): *“El mando no es otra cosa que la autoridad que ejerce legalmente un Comandante sobre sus subalternos para el cumplimiento de la misión, asumiendo la responsabilidad para organizarlos, dirigirlos, coordinarlos y de manera muy importante, controlarlos.”*

Sea lo primero indicar, que los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, de Comandante del Ejército, de Comandante de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea, fueron establecidos en los artículos 2º y 6º del Decreto 835 de 1951, *por el cual se dictan algunas medidas reorgánicas de las Fuerzas Militares,*

ARTICULO 2º. *Créase el cargo de Comandante General de las Fuerzas Militares.*

PARAGRAFO. *El nombramiento del Comandante General de las Fuerzas Militares lo hará libremente el Gobierno escogiendo para tal cargo a uno de los Generales en servicio activo.*

(...)

ARTICULO 6º. *Los Directores Generales del Ejército y de la Armada y el Comandante Superior de la Fuerza Aérea se denominarán en lo sucesivo: Comandante del Ejército, Comandante de la Armada y Comandante de la Fuerza Aérea.*

En el caso de la Policía Nacional, el cargo de Director General es ejercido por un Oficial General, integrante activo de la Institución, designado libremente por el Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad administrativa; a diferencia de la dirección de las Fuerzas Militares, por ser los Gobernadores y Alcaldes agentes del Presidente en el manejo del orden público, constituyen las primeras autoridades de Policía de sus Departamentos y Municipios, por lo que están facultados para emitir órdenes por intermedio del correspondiente Comandante. En estos términos, la Ley 62 de 1993, *por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República,*

ARTICULO 9o. Del Presidente. *El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, atribución que podrá ejercer por conducto de las siguientes instancias:*

- a) El Ministro de Defensa Nacional;
- b) El Director General de la Policía.

(...)

ARTICULO 11. Del Director General de la Policía. *El Director General de la Policía Nacional es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Para ser Director General de la Institución, se requiere ser oficial general de la Policía, en servicio activo, en las especialidades de policía urbana, policía rural o policía judicial.*

ARTICULO 12. De las autoridades políticas. *El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.*

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

En cuanto a este tipo de designaciones, la Corte Constitucional, en sentencia C-477 de 1998, concluyó que son del exclusivo resorte del Presidente de la República, según su criterio y disposición,

Es claro que los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe del Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y el Director General de la Policía Nacional, aun cuando forman parte de la jerarquía de las Fuerzas respectivas, son cargos respecto de los cuales el Presidente de la República se encuentra facultado para proveerlos, según su criterio, en ejercicio de la atribución que le asigna el artículo 189 numerales 13 y 3o., de la Constitución Nacional, pues ellos no han de ser provistos por concurso, ni su designación corresponde a otros funcionarios o corporaciones; y, además, compete a la dirección de la fuerza pública y a la disposición de ella por el Presidente, como comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

En la referida sentencia, a propósito de lo normado en el artículo 1º de la Ley 416 de 1997, la Corte precisó que el ascenso de este tipo de Oficiales al más alto grado en dentro de su jerarquía, como consecuencia de su

designación, deviene en un acto de reconocimiento y confianza, que afianza su autoridad, y que resulta ser constitucionalmente válido,

Cuando el legislador establece en el artículo 1o., de la ley 416 de 1997 que los Oficiales Generales y de Insignia que se designen por el Presidente de la República en propiedad para desempeñar los cargos de Comandantes a que allí se hace alusión, habrán de ser ascendidos "al máximo grado de las jerarquías militar y de la policía, con todas las incidencias salariales y prestacionales inherentes al nuevo grado" dejando a salvo la atribución del Senado para aprobar o improbar tales ascensos según lo dispuesto por el artículo 173, numeral 2o., de la Constitución Nacional, en nada se vulneran los artículos 217 y 218 de la Carta Política, pues es claro que si a la ley corresponde regular el "régimen de carrera, prestacional y disciplinario," lo establecido al respecto en una ley anterior, puede ser modificado luego por otra ley, como acontece en este caso, sin que resulte afectado el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 13 de la Carta, pues, la diferencia de tratamientos se explica como un reconocimiento que hace el Estado a los oficiales a quienes confía la comandancia general de las Fuerzas Militares, del Estado Mayor Conjunto, del Ejército Nacional, de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea Colombiana y de la Policía Nacional, pues si se les asigna una mayor responsabilidad y jerarquía, resultaría absurdo que no ostentaran el mayor rango al interior de su respectiva fuerza, pues, como es apenas razonable, ello fortalece su autoridad. (Subrayado fuera de texto)

Habrà que recordar que dicha disposición legal preveía que los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional nombrados en propiedad como Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y Director General de la Policía Nacional, debían ser ascendidos al máximo grado en sus respectivas jerarquías institucionales, dejando a salvo lo previsto en el artículo 173, numeral 2º, de la Constitución Política –precisamente la norma cuya modificación se pretende con este Proyecto –.

El mismo texto de esta disposición fue reproducida en el párrafo del artículo 65 del Decreto Ley 1790 de 2000, derogatorio de la Ley 416, declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C-757 de

2002, en razón que excedía las competencias extraordinarias conferidas por el legislador al Ejecutivo.

ARTÍCULO 65. ASCENSO DE GENERALES Y OFICIALES DE INSIGNIA. *Para ascender a los grados de Mayor General o Vicealmirante y General o Almirante, el Gobierno Nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales o Contraalmirantes y los Mayores Generales o Vicealmirantes que reúnan las condiciones generales y específicas que este Decreto determina.*

PARÁGRAFO. *Los Oficiales Generales y de Insignia de las Fuerzas Militares que fueren nombrados para desempeñar en propiedad los cargos de Comandante General de las Fuerzas Militares, Jefe de Estado Mayor Conjunto, Comandantes del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana, serán ascendidos al grado inmediatamente superior al que ostenten en el momento del nombramiento, siempre y cuando exista la vacante en la planta de la respectiva fuerza y el oficial haya permanecido por lo menos las tres cuartas partes del tiempo reglamentario en el grado.*

El artículo 4^o de la Ley 1792 de 2016, actualmente vigente, modificó el artículo 65 del citado Decreto Ley, eliminando el párrafo alusivo al ascenso de estos Oficiales en función de su designación como Comandantes en las Fuerzas Militares.²

En la Policía Nacional, esta misma Ley modificó el artículo 26 del Decreto Ley 1791 de 2000, pero sin eliminar el párrafo alusivo al ascenso del Oficial General que se desempeñe en propiedad como su Director General,

² **“ARTÍCULO 65. ASCENSO DE GENERALES Y OFICIALES DE INSIGNIA.** <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1792 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Para ascender a los Grados de Mayor General y General o sus equivalentes en cada Fuerza, el Gobierno nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales y Mayores Generales o sus equivalentes respectivamente, que reúnan las condiciones generales y específicas establecidas en la normatividad vigente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Los Oficiales que ostenten el grado de Teniente General o Almirante de Escuadra de las Fuerzas Militares, serán homologados al grado de General o Almirante, a la entrada en vigencia de la presente ley.”*

ARTÍCULO 26. ASCENSO DE GENERALES. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1792 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Para ascender a los Grados de Mayor General y General, el Gobierno nacional escogerá libremente entre los Brigadieres Generales y los Mayores Generales, que reúnan los requisitos establecidos en el presente decreto.

PARÁGRAFO. El Oficial General que desempeñe en propiedad el cargo de Director General de la Policía Nacional, será ascendido al Grado inmediatamente superior de la jerarquía policial al que ostente, siempre y cuando exista la vacante y el Oficial haya permanecido por lo menos una cuarta parte del tiempo mínimo en el Grado, para el caso de los Brigadieres Generales o los Mayores Generales, y así sucesivamente hasta ascender al Grado de General, según sea el caso. Para la designación del Director de la Policía Nacional, el Gobierno nacional escogerá entre los Oficiales Generales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los Oficiales que ostenten el grado de Teniente General de la Policía Nacional, serán homologados al grado de General, a la entrada en vigencia de la presente ley.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Sin perjuicio de la necesidad de preservar el principio democrático de sujeción del poder militar a la autoridad civil, la modificación constitucional propuesta se justifica en la necesidad de afianzar la autoridad y mando de los Oficiales Generales y de Insignia de la Fuerza Pública que sean designados en propiedad en los máximos cargos dentro de las estructuras de sus instituciones, y preservar la facultad del Presidente de la República de nombrar a quienes mayor confianza y seguridad le generen en la dirección de las Fuerzas Armadas, del mismo



modo que ocurre con la designación de su Ministro de Defensa –a través de quien ejerce el mando militar y policial–.

Siendo el máximo Comandante de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el Presidente de la República resulta ser el funcionario con el mayor grado de responsabilidad en la dirección de estas Instituciones, por lo que le asiste el derecho, no sólo a designar libremente a sus Comandantes y Director General, sino a asegurarles que se les reconozca el mayor grado dentro de cada jerarquía sin que sea necesaria la intervención de cualquier otro poder, como el legislativo, en atención de lo previsto en la norma que se pretende modificar.

A pesar de que dicha facultad nominadora del Presidente de la República es libre, esto es, no se encuentra condicionada por la intervención o autoridad de ningún otro poder público, en la práctica, en cumplimiento de la norma constitucional vigente, artículo 173.2, el legislador necesariamente la limita, dada la posibilidad que le asiste de improbar el ascenso de un Oficial General o de Insignia, que haya sido designado previamente como Comandante de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea o Director General de la Policía Nacional. Considerando que al Congreso de la República, y concretamente al Senado, no le atañe ningún grado de responsabilidad por el direccionamiento de las Fuerzas Armadas, la posibilidad de intervenir en la designación de quienes fungen como los agentes de mayor del Presidente en la conducción de las tropas, en tareas de mantenimiento del

orden público interno o la defensa nacional, deviene en, por lo menos, inconsistente.

Con la excepción que se pretende incorporar a la norma constitucional predicha, se busca mantener incólume la facultad del Presidente de la República de designar y mantener en el cargo a quienes cumplen un papel fundamental en el direccionamiento de las Fuerzas Armadas y en la transmisión y ejecución de las ordenes asociadas a su política de seguridad y defensa. En todo caso, razonable resulta que quien deba asumir la responsabilidad por las ordenes que imparta, tenga el derecho de designar libremente, sin condicionamiento indirecto, a quienes fungen como subordinados e instrumentos en la ejecución de sus políticas del sector defensa.

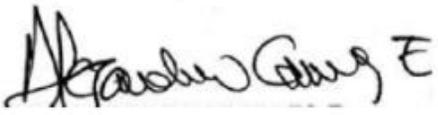
Dicho sea de paso advertir, que la reforma, si bien excluye la aprobación del ascenso de los Oficiales varias veces mencionados, no pretende anular la facultad del Senado de la República de improbar o aprobar la promoción dentro de la jerarquía de los Oficiales de la Fuerza Pública desde el grado de Brigadier General o Contralmirante y en todo caso, asegura que por lo menos lo haga una sola vez en relación con aquellos. En efecto, para ser Comandante de las Fuerzas Militares, del Ejército Nacional, de la Armada Nacional, de la Fuerza Aérea o Director General de la Policía Nacional, se debe ser Oficial General o de Insignia en actividad, lo que implica necesariamente que el Senado de la República ya ha intervenido en los términos del artículo 173 numeral 2º. De este modo, la reforma propuesta

no elimina por completo el control que supone el trámite previsto en esta disposición constitucional, ni posibilita la designación en tales cargos a Oficiales cuyo ascenso no hayan sido aprobados por el Senado; por el contrario, se pretende hacer efectiva la discrecionalidad del Presidente de designar a sus Comandantes y reconocerles su promoción dentro de la jerarquía militar o policial para afianzar su mando y autoridad.

Finalmente, debe precisarse que la reforma no conlleva el ascenso inmediato y automático al máximo de los grados de quienes sean designados en tales cargos, en propiedad, dado que su promoción dentro del respectivo escalafón estará sujeta a los tiempos de permanencia en el grado y la disponibilidad en la planta de cada institución.

De este modo, el proyecto propuesto no resulta contrario a la Constitución, al ser respetuoso del principio de sujeción de la autoridad militar y civil, y pretender afianzar la autoridad del Presidente de la República como Supremo Comandante de las Fuerzas Militares, sin detrimento del control que por vía de la aprobación o improbación de ascensos militares y de Policía ejerce el Senado, o de cualquier otro mecanismo de conformidad con lo previsto en el artículo 114 Constitucional.

De los Honorables Senadores,

| | |
|--|---|
|  <p>ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República</p> |  <p>PAOLA HOLGUÍN MORENO Senadora de la República</p> |
|  <p>JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia</p> |  <p>EDWIN GILBERTO BALLESTEROS Representante a la Cámara por Santander</p> |
|  <p>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia</p> |  <p>ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR Senador de la República</p> |
|  <p>GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI Representante a la Cámara por Risaralda</p> |  <p>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA Senadora de la República</p> |



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

| | |
|---|---|
|  <p>FERNANDO NICOLÁS ARAUJO Senador de la República</p> |  <p>JOSÉ JAIME USCÁTEGUI Representante a la Cámara</p> |
|---|---|