

Expediente D-15.454

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-080 DE 2024

Expediente: D-15.454

Demandantes: Andrés Felipe Cano Sterling y otros

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma enunciada en el artículo 5 de 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”

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquella que le confiere el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y del Decreto Ley 2067 de 1991, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Andrés Felipe Cano Sterling, Laura Inés Toro Hernández y Catalina Arce Cano, en contra de la norma enunciada en el artículo 5 de la Ley 2302 de 2023, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones.”

Síntesis de la decisión

En el presente caso, la Corte estudió la demanda interpuesta por varios ciudadanos en contra de la norma prevista en el artículo 5 de la Ley 2302 de 2023, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones.” Los actores consideran que dicha norma es incompatible con lo previsto en los 4 y 217 de la Constitución Política.

La acusación consiste en que la norma demandada, que hace parte de una ley ordinaria, cambia, para todos los efectos legales, la denominación de Fuerza Aérea, prevista en el artículo 217 de la Constitución, por la de Fuerza Aeroespacial. A juicio de los actores, dicho cambio de denominación vulnera la norma prevista en el artículo en comento y el principio de supremacía de la Constitución (art. 4 CP).

Como cuestión previa, la Sala estableció que la demanda tiene aptitud sustancial, pues sigue un hilo conductor claro, se funda en el contenido normativo objetivo del precepto legal demandado, muestra de qué modo él es incompatible con las normas constitucionales que señala como infringidas y lo hace a partir de argumentos estrictamente constitucionales, brindando así los elementos necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad y generando dudas sobre la constitucionalidad de dicho precepto.

A partir de lo anterior, la Sala planteó el siguiente problema jurídico: “Le corresponde a la Corte determinar, si el artículo 5 de la Ley 2302 de 2023, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones”, al modificar la denominación de la Fuerza Aérea por la de Fuerza Aeroespacial y regular las consecuencias de ese cambio, es compatible con lo previsto en los artículos 4 y 217 de la Constitución.”

Para resolver este problema, la Sala analizó: (i) el principio de supremacía constitucional; (ii) el valor de las palabras de la Constitución; (iii) la reforma de la Constitución Política por el Congreso de la República; (iv) el cambio de denominación de entidades de creación constitucional mediante actos legislativos: el caso de Bogotá; (v) antecedentes históricos y jurídicos de la creación de la Fuerza Aérea; y, (vi) el contexto y alcance de la norma acusada.

Luego de constatar que la norma legal demandada cambia la denominación constitucional Fuerza Aérea (art. 217 CP), a la que reemplaza por la de Fuerza Aeroespacial; que este cambio modifica la denominación constitucional, para todos los efectos; y, que la norma

demandada hace parte de una ley ordinaria, la Sala concluyó que dicha norma legal es incompatible con lo previsto en los artículos 4 y 217 de la Constitución.

De otra parte, destacó que un cambio de denominación constitucional por medio de una ley ordinaria no puede justificarse en razones de conveniencia, propias de un debate político, pero inadmisibles en un debate constitucional; y que, la circunstancia de que el cambio de denominación no se extienda a un cambio en las competencias, en la organización o, en general, en el régimen fijado por la Constitución para una entidad, no constituye una justificación para afectar su integridad.

Por lo anterior, la Sala declara la inexecutable del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023.

I. ANTECEDENTES

Trámite procesal

1. El 27 de julio de 2023, los ciudadanos Andrés Felipe Cano Sterling, Laura Inés Toro Hernández y Catalina Arce Cano presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 5 de 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.”

2. Por medio del Auto del 1 de septiembre de 2023, se admitió la demanda. En esta providencia se ordenó: que se hicieran las comunicaciones correspondientes al Presidente de la República, al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Defensa Nacional, a la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministro de Transporte, a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que, si lo considerasen oportuno, interviniesen en el proceso; que se fijara en lista el proceso; que se diera traslado a la Procuradora General de la Nación, para que rindiese el concepto a su cargo; y, además, se invitó a varios expertos a rendir un concepto técnico sobre este asunto.

La norma demandada

3. El texto que enuncia la norma demandada es el siguiente:

“Ley 2302 de 2023

(julio 12)

El Congreso de Colombia,

Decreta

(...)

ARTÍCULO 5. Cambio de denominación. Modifíquese la denominación de la Fuerza Aérea Colombiana, por “Fuerza Aeroespacial Colombiana”.

PARÁGRAFO 1. Para todos los efectos legales, se entenderá que Fuerza Aeroespacial Colombiana, corresponde a la Fuerza Aérea Colombiana.

PARÁGRAFO 2. Tras la promulgación de la presente ley, la Fuerza Aeroespacial Colombiana ostenta las mismas facultades legales, roles, misionalidad, responsabilidades, atribuciones y competencias; que hasta la fecha ostentaba la Fuerza Aérea Colombiana.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Fuerza Aeroespacial Colombiana deberá continuar utilizando los elementos distintivos, publicitarios y material impreso o contratado bajo la denominación de Fuerza Aérea Colombiana, hasta su agotamiento. En todo caso, la transición entre las denominaciones se hará bajo criterios de austeridad y de conservación del ambiente con el fin de generar la menor afectación ambiental y presupuestal posible.”

La demanda

4. La demanda, en un apartado que denomina “presupuestos fácticos”, comienza por señalar, entre otras cosas, que ella se dirige en contra de una norma legal ordinaria cuyo control corresponde a la Corte Constitucional, por medio de la acción pública de inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en el artículo 241.4 de la Constitución; que no ha habido un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de esta norma; y que “(e)l Congreso, actuando como legislador ordinario y no como constituyente derivado, modificó una denominación de orden constitucional, contenida en el artículo 217 de la Carta Política.”

5. Con fundamento en los anteriores presupuestos, la demanda sostiene que la norma demandada es incompatible con lo previsto en los artículos 4 y 217 de la Constitución, “al

modificar una denominación dada por la Constitución Política a un ente.”

6. Para fundar su dicho, la demanda argumenta que el legislador, por medio de una ley ordinaria, no puede modificar la nomenclatura de un ente, cuando ella ha sido dada por la propia Constitución. Agrega que si bien el cambio de una denominación puede ser materia de una reforma constitucional, de ello no se sigue que el legislador pueda hacer aquello que sólo puede hacer el constituyente.

7. Para ilustrar el argumento, la demanda pone de presente que para pasar de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura a la Comisión de Disciplina Judicial fue necesario reformar la Constitución, ya que en este caso “el constituyente se reservó y efectivamente asumió la tarea de denominar el órgano.” En esta línea, se destaca que podría ser que la Constitución se refiera a determinados entes, pero sin una denominación específica, como ocurriría, por ejemplo con los ministerios, de suerte que la ley ordinaria sí podría cambiar su denominación, como de hecho se hizo con el antiguo Ministerio de Comunicaciones, que pasó a denominarse Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

8. Por medio de otros ejemplos, la demanda señala que fue necesario derogar el artículo 76 de la Constitución para que la ley pudiera denominar a la Comisión de Regulación de las Comunicaciones y, en igual sentido, que fue necesario modificar la Constitución para que el Distrito Capital dejara de llamarse Santa Fe de Bogotá y pasara a denominarse Bogotá. En ninguno de estos ejemplos, el cambio de denominación se hizo directamente por una ley ordinaria, sino que fue necesario hacerlo por medio de reformas constitucionales.

9. Al ocuparse, en concreto, de la norma demandada, los actores señalan que los componentes de la Fuerza Pública han sido denominados directamente por la Constitución en su artículo 217, en el cual se dice que las Fuerzas Militares están conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Frente a esta circunstancia, la demanda destaca que “cualquier cambio al respecto, es del resorte exclusivo del constituyente.” Al referirse a la Fuerza Aérea, los actores reconocen que, si bien “la denominación no afecta o no tiene por qué afectar ni su naturaleza ni su función, (...) tampoco es irrelevante el rol que en tal sentido asumió el constituyente.” A partir de esta reflexión, concluyen que “si el querer fuera llamarla fuerza aeroespacial, ejército del aire, fuerza aeronáutica, fuerza de las alturas o algún nombre

similar, será una tarea que ineludiblemente debe cumplir el constituyente y si es ese el querer del Congreso, tendrá que actuar conforme al procedimiento señalado en el artículo 375 de la Constitución Política y no obrar como legislador en tal sentido; pues en el momento en el cual la Carta le asignó un nombre a la fuerza en cuestión, limitó las posibilidades de actuación del Congreso en ese punto.”

10. En síntesis, la demanda sostiene que “[l]a estructura del Estado es de creación constitucional, pudiendo el legislador reglamentar y crear entes sólo a partir de mandatos constitucionales, pero de ninguna manera puede arbitrariamente jugar con esa estructura, así se trate solamente de un nombre.” Si así se hace, a juicio de los actores, la ley resulta incompatible con el principio de supremacía de la Constitución (art. 4 CP) y con lo previsto, en materia de denominación del ente, en ella (art. 217 CP). En estas circunstancias, el que la ley haya cambiado la denominación constitucional de la Fuerza Aérea, a su juicio, implica que “tácitamente la Carta Política estaría siendo reformada por una ley ordinaria, desvirtuando así su carácter rígido.”

Las intervenciones

11. En el presente proceso intervinieron el Ministerio de Relaciones Exteriores, la “Fuerza Aeroespacial Colombiana”, los ciudadanos Lilia Cortés Monsalve, Nelson Antonio Pedraza Rubio, Édgar Humberto Campos Gómez, Gabriel Pantoja Narváez, Sharon Lizeth Ardila Escorcia, Harold Eduardo Sua Montaña, Diego Hernando García Carreño, Pedro Antonio Herrera Miranda y el ciudadano y Representante a la Cámara Gersel Luis Pérez Altamiranda.

12. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por conducto de la Jefe la Oficina Asesora Jurídica Interna, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023. Explica que el cambio de denominación del nombre de Fuerza Aérea a Fuerza Aeroespacial Colombiana no conlleva una modificación de la naturaleza, funciones o estructura de la referida entidad, según se precisó en los párrafos 1 y 2 de la norma demandada, por lo tanto, no resulta necesario iniciar el procedimiento establecido en el artículo 375 de la Constitución. Precisa que la razón del cambio de nombre obedeció a la necesidad de hacer referencia al ámbito de sus operaciones (espacio, cielo y atmósfera). Concluye que el solo hecho de hacer una extensión del nombre de Fuerza Aérea a Fuerza Aeroespacial Colombiana no genera de manera objetiva una vulneración de los artículos 4 y 217 de la

Constitución, debido a que tanto la misión y visión como los objetivos y funciones de la entidad se mantienen incólumes.

13. La Fuerza Aeroespacial Colombiana, por intermedio de apoderado judicial, pide que la Corte se inhiba de pronunciarse, por considerar que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia. De manera subsidiaria, solicita que se declare la exequibilidad de la denominación de Fuerza Aeroespacial Colombiana, dado que “no modifica la designación consagrada en el artículo 217 constitucional, ni ningún precepto superior establecido en la Carta Política.”

14. La ciudadana Lilia Cortés Monsalve solicita a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma acusada. Considera que el nombre de la institución no fue objeto de modificación, dado que los términos aérea y aeroespacial son de similar contenido parcial, inclusive, con mayor alcance en el segundo de los nombrados.

15. El ciudadano Nelson Antonio Pedraza Rubio pide que la Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023, por considerar que la demanda carece de la argumentación necesaria para que se emita un fallo de fondo. De manera subsidiaria, solicita que se declare exequible condicionadamente la denominación de Fuerza Aeroespacial Colombiana, bajo el entendido de que no modifica la denominación constitucional consagrada en el artículo 217 de la Constitución Política.

16. El ciudadano Édgar Humberto Campos Gómez solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida, puesto que los actores no lograron estructurar un verdadero cargo de inconstitucionalidad, pues no fundamentaron con claridad y suficiencia la razón por la cual la expresión Fuerza Aeroespacial Colombiana transgrede los artículos 4 y 217 de la Constitución Política. Subsidiariamente, pide que se declare la exequibilidad del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023.

17. El ciudadano Gabriel Pantoja Narváez coadyuva las solicitudes de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia. Considera que el artículo 5 de la Ley 2302 de 2023 debe declararse inexecutable, sobre la base de que “el Congreso de Colombia desconoció su propia función como constituyente, por cuanto confundió la función legislativa con la facultad de modificar la Constitución.” Adicionalmente, sostiene que el cambio de denominación

tiende a establecer que la Fuerza Aérea no solamente tiene el deber de protección del espacio aéreo colombiano, sino que también “debe existir un cuerpo militar encargado de la protección de lo que erradamente en la ley se define como ámbito espacial, cuando la denominación constitucional corresponde a la órbita geoestacionaria.”

18. La ciudadana Sharon Lizeth Ardila Escorcía requiere que se declare la inexecutable de la norma demandada, porque “el legislador sí hizo una reforma a la Constitución, la cual no fue efectuada por medio de un acto legislativo.”

19. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña solicita que se declare inexecutable el artículo demandado, ya que el mencionado contenido normativo implica que una misma entidad “tenga un nombre de rango legal y otro de rango constitucional.”

20. El ciudadano Diego Hernando García Carreño considera que en el caso sub judice la Corte debe emitir una sentencia inhibitoria, por falta de aptitud sustancial de la demanda. Explica que, “la parte activa no desarrolla ningún argumento jurídicamente válido y de peso respecto del por qué la nueva denominación de la Fuerza Aeroespacial Colombiana vulnera los artículos 4 y 217 de la Constitución Política, máxime cuando sus facultades legales, roles, misionalidad, responsabilidades, atribuciones y competencias de la institución castrense siguen siendo las mismas.”

21. El ciudadano Pedro Antonio Herrera Miranda pide que se le tenga como coadyuvante de la demanda de la referencia. Adicionalmente, solicita que al fallar se tenga en cuenta “el artículo 87 de la Constitución Política y la sentencia, octubre 21 de 1993 MP doctor José Gregorio Hernández Galindo (sic.) C-600. Referencia, expediente de (sic.) 2047. Este artículo consagra la ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.”

22. El ciudadano y Representante a la Cámara Gersel Luis Pérez Altamiranda señala que el objeto principal de la Ley 2302 de 2023 es “armonizar la Constitución y los tratados internacionales con la normatividad interna sobre el tema del ámbito espacial para que el país tenga las herramientas necesarias para cumplir con el mandato superior de proteger toda Colombia, incluida el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa.”

23. Síntesis de las intervenciones. Las solicitudes realizadas por los intervinientes se sintetizan en el siguiente cuadro:

Interviniente

Solicitud o Concepto

Petición subsidiaria

Ministerio de Relaciones Exteriores

Exequibilidad

-

Fuerza Aeroespacial Colombiana

Inhibición

Exequibilidad

Liliana Cortés Monsalve

Exequibilidad

-

Nelson Antonio Pedraza Rubio

Inhibición

Exequibilidad condicionada

Inhibición

Exequibilidad

Gabriel Pantoja Narváez

Inexequibilidad

-

Sharon Lizeth Ardila Escorcia

Inexequibilidad

-

Harold Eduardo Sua Montaña

Inexequibilidad

-

Diego Hernando García Carreño

Inhibición

-

Pedro Antonio Herrera Miranda

Inexequibilidad

-

Representante a la Cámara Gersel Luis Pérez Altamiranda

Exequibilidad

-

Los conceptos técnicos

24. Por otra parte, también intervinieron en el proceso, por medio de conceptos técnicos especializados, la Academia Colombiana de Historia, la Universidad de los Andes, la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana y la Universidad de

Nariño.

25. La Academia Colombiana de Historia precisa que el “grave” problema semántico planteado por los actores ante el cambio de una sola palabra en el título de una institución estatal de alto valor estratégico para la Nación colombiana es insignificante, respecto del interés estratégico que supone encargar a la Fuerza Aérea de la vigilancia y defensa del espacio sideral, más allá del espacio atmosférico. Agrega que “la insuficiencia no radicó en el legislador ordinario, que intentó resolver un problema estratégico, sino en la falta de clarividencia del constituyente de 1991.”

26. El Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes solicita que se declare la inexecutable del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023. Argumenta que los constituyentes establecieron un nombre explícito para los cuerpos armados que componen las fuerzas militares del país y, para el caso del componente militar aéreo, dispuso el nombre de Fuerza Aérea. Advierte que aun cuando “el artículo 5 de la ley demandada dispone un cambio de forma, y no de fondo, al mantener las atribuciones, capacidades y deberes de la Fuerza Aérea, el legislador cambió una disposición consagrada en la Constitución, es decir, reformó la misma.”

27. La Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana pide que se declare la inexecutable del precepto normativo demandado. Esto, por cuanto la mencionada disposición contraría lo dispuesto en el artículo 217 de la Constitución, pues si bien “se trata de un cambio de denominación puramente formal, este, en todo caso, debía realizarse a través de Acto Legislativo. El cambio de nomenclatura, al haberse tramitado mediante ley ordinaria, modifica el alcance semántico [del artículo acusado] que hace referencia a Fuerza Aérea y no a Fuerza Aeroespacial.”

28. El Consultorio Jurídico de la Universidad de Nariño pide que se declare la executable de la norma demandada, pues, a su juicio, la Ley 2302 de 2023 resulta acorde a la Constitución, en el entendido de que no hizo una reforma sustancial en los preceptos constitucionales, más concretamente en el artículo 217, simplemente realiza un cambio de carácter nominal que no implica ningún cambio sustancial en la misión, visión o en las funciones de la Fuerza Aérea - hoy Fuerza Aeroespacial-.

29. Síntesis de los conceptos técnicos. Las solicitudes efectuadas por quienes rindieron su

concepto técnico se resumen en el siguiente cuadro:

Entidad

Concepto

Petición subsidiaria

Academia Colombiana de Historia

Exequibilidad

-

Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes

Inexequibilidad

-

Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana

Inexequibilidad

-

Consultorio Jurídico de la Universidad de Nariño

Exequibilidad

-

El concepto de la Procuradora General de la Nación

30. La Procuradora General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023. En su criterio, resulta evidente que el Congreso de la República modificó tácitamente el artículo 217 de la Constitución Política, en

tanto cambió la denominación constitucional de Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial, con lo cual desconoció que su competencia para enmendar textos de naturaleza y alcance constitucional está sujeta a un trámite especial que no fue agotado en relación con la disposición acusada, pues fue expedida mediante el procedimiento legislativo ordinario.

31. Agrega que la literalidad de las normas constitucionales representa un claro límite a la facultad legislativa, por lo tanto, cuando el tenor de los preceptos constitucionales es modificado por una disposición legal, “el Congreso desborda su ámbito de competencia, dando como resultado la inconstitucionalidad del enunciado.” En esa medida, advierte que “la sujeción de la ley al principio de la supremacía de la Constitución Política (C.P. art. 4º), impide que el legislador consagre medidas que vayan en contra de la Carta o modifique los preceptos en ella dispuestos.”

32. Por último, destaca que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 consideró necesario precisar la composición y denominación institucional de los cuerpos armados existentes en el país, a fin de evitar su ampliación y modificación legal. Fundado en lo anterior, aduce que la denominación de los cuerpos armados que conforman las Fuerzas Militares no fue un asunto aleatorio para los constituyentes, pues debatieron su nombre y conformación, lo cual contrasta con la mera enunciación que hicieron otras instituciones públicas que no poseen un nombre específico en la Constitución. Por ejemplo, en la Carta Política se hacen referencias genéricas a los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias o las corporaciones autónomas regionales.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

33. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

Cuestión previa: análisis de la aptitud sustancial de la demanda

34. Dado que varios intervinientes cuestionan la aptitud sustancial de la demanda, en particular lo relativo a los mínimos argumentativos que le son exigibles, corresponde analizar

este asunto como cuestión previa.

35. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, si bien el auto admisorio, proferido únicamente por el magistrado sustanciador, es el escenario para analizar y definir si una demanda de inconstitucionalidad tiene aptitud sustancial, conforme a lo previsto en el Decreto Ley 2067 de 1991, en todo caso la decisión que en ese momento se adopte no compromete la competencia de la Sala Plena de la Corte para pronunciarse nuevamente sobre ese tema, en atención a su atribución de decidir de fondo las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley a los que se refieren los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

36. Realizada la anterior precisión, con la finalidad de revisar si la presente demanda es sustantivamente apta, la Sala se ocupará de analizar los requisitos que deben cumplir los cargos formulados en las demandas de inconstitucionalidad, con el propósito de propiciar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

37. De acuerdo con lo anterior, el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 precisa que dichas demandas deben presentarse por escrito, y cumplir los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la acusación se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe establecer el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

38. En lo referente al tercero de tales requisitos (concepto de violación), este involucra una carga material que exige cumplir con unos mínimos argumentativos, necesarios para que la Sala pueda adoptar una decisión de mérito. De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esa Corte, los requisitos en comento son: (i) claridad, que exige la existencia de una secuencia conductora que permita un fácil entendimiento de las razones de la demanda; (ii) certeza, que se presenta cuando la censura recae sobre una proposición jurídica real y no como resultado de una inferencia subjetiva por parte del demandante; (iii) especificidad, que significa mostrar de forma explícita la manera como la norma

demandada vulnera la Constitución Política, lo que excluye argumentos genéricos, globales y abstractos; (iv) pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y (v) suficiencia, cuando la demanda tiene un alcance persuasivo, es decir, que logra suscitar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada.

39. Luego de revisar la argumentación de la demanda para fundar el único cargo que se presenta y las consideraciones del Auto admisorio del 1º de septiembre del 2023, la Sala considera que la demanda tiene aptitud sustancial, dado que cumple con cada uno de los requisitos enunciados, como pasa a verse.

40. Respecto del requisito de claridad, la demanda presenta razones que permiten comprender por qué la norma prevista en el artículo 5 de la Ley 2302 de 2023 transgrede los artículos 4 y 217 de la Constitución. A partir de la circunstancia evidente de que Fuerza Aérea y Fuerza Aeroespacial no son lo mismo, la demanda pone de presente que la primera denominación, que está en la Carta, ha sido modificada por la segunda, que aparece en la norma demandada. En esta medida, destaca que la denominación constitucional de la Fuerza Aérea no puede ser modificada por una ley ordinaria, sin afectar tanto la supremacía de la Constitución (art. 4 CP) como dicha denominación (art. 217 CP).

41. En lo atinente al requisito de certeza, la norma demandada se refiere, de manera literal e indudable a la fuerza aeroespacial, e incluso comienza por disponer un cambio en la denominación de la fuerza aérea, que pasaría a llamarse así a partir de la vigencia de la ley. En vista de estas circunstancias, la Sala encuentra que es evidente que la demanda se atiene al contenido normativo objetivo del precepto demandado pues, como se acaba de mostrar, este cambia la denominación de la fuerza aérea y, además, regula los efectos de dicho cambio.

42. Frente al requisito de especificidad, la argumentación abordada por los demandantes no es global ni abstracta y, por el contrario, expone razones de contenido concreto de cara a sustentar la inconstitucionalidad del artículo demandado. En efecto, con fundamento en la circunstancia evidente de que la Constitución Política tiene una denominación (Fuerza Aérea) que es diferente a la que se da en la norma acusada (Fuerza Aeroespacial Colombiana), la demanda muestra de qué modo esta última es incompatible con la Constitución, pues, a su

juicio, las denominaciones hechas por la Constitución sólo pueden ser cambiadas por medio de una reforma a la misma y no por la ley. En otras palabras muestra que la ley modifica una denominación dada por la Constitución y, ante ello, arguye que dicha modificación afecta a la Constitución (que tiene una denominación diferente) y al principio de supremacía de la Carta.

43. En torno al requisito de pertinencia, la discusión que presenta el actor se funda en argumentos propios de un debate constitucional, en la medida en que los argumentos empleados para desarrollar el cargo, relativos al principio de supremacía de la Constitución y de la denominación constitucional de la Fuerza Aérea, son estrictamente constitucionales.

44. En estas condiciones, la demanda tiene alcance persuasivo, valga decir, cumple con el requisito de suficiencia, en la medida en que, las razones de la acusación logran suscitar dudas sobre la constitucionalidad de la norma demandada y, además, brinda los elementos necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad.

45. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala concluye que la demanda tiene aptitud sustancial y, por lo tanto, se pronunciará de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

46. Le corresponde a la Corte determinar, si el artículo 5 de la Ley 2302 de 2023, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones”, al modificar la denominación de la Fuerza Aérea por la de Fuerza Aeroespacial Colombiana y regular las consecuencias de ese cambio, es compatible con lo previsto en los artículos 4 y 217 de la Constitución Política.

47. En línea con lo anterior, se precisa que la Corte se enfocará en examinar si el cambio de denominación de la Fuerza Aérea a la Fuerza Aeroespacial Colombiana podía efectuarse o no a través de una ley ordinaria, sin que esto implique abordar la cuestión de si dicha modificación, en sí misma considerada, es incompatible con la Constitución Política.

48. Para resolver dicho problema jurídico, la Sala analizará: (i) el principio de supremacía constitucional; (ii) el valor de las palabras de la Constitución; (iii) la reforma de la Constitución Política de 1991 por el Congreso de la República; (iv) el cambio de

denominación de entidades de creación constitucional mediante actos legislativos: el caso de Santa Fe de Bogotá; (v) los antecedentes históricos y jurídicos de la creación de la Fuerza Aérea; y, (vi) el contexto y alcance de la norma acusada. Cumplido lo anterior, seguidamente, resolverá el problema planteado.

El principio de supremacía de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia

49. Esta Corte, en la Sentencia C-037 de 2000, señaló que el ordenamiento jurídico colombiano tiene una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene una disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones constitucionales se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Así, para empezar, el artículo 4° de la Carta prevé que: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”

50. La norma fundamental se ve reforzada por aquellas otras que establecen mecanismos de garantía de la supremacía constitucional. Entre ellas están las previstas en los artículos 241 de la Carta, que confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y el numeral 3° del artículo 237 ibidem, que prevé la competencia del Consejo de Estado para conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuyo conocimiento no corresponda a la Corte Constitucional.

51. De manera complementaria, esta Corporación, en la Sentencia C-054 de 2016, explicó que el artículo 4° de la Constitución Política contempla el principio de supremacía constitucional, a partir de dos reglas. La primera, “que confiere a la Constitución el carácter de norma de normas, lo que impone su máxima condición jerárquica en el sistema de fuentes de derecho.” La segunda, “que determina una regla interpretativa según la cual ante la incompatibilidad entre las normas constitucionales y otras de inferior jerarquía, prevalecen aquellas.”

El valor de las palabras de la Constitución

52. Las palabras tienen un valor semántico y un valor pragmático. Tienen un sentido que

permite la comunicación humana. Como lo destacara el jurista colombiano Jorge Vélez García en su trabajo de ingreso a la Academia Colombiana de la Lengua, los cambios en las palabras no pueden tenerse como inocuos, pues ellos implican alterar su valor semántico y su valor pragmático, con manifiestos efectos significativos.

53. En el mismo sentido, el jurista español Eduardo García de Enterría, también un destacado cultor del idioma castellano, en su trabajo de ingreso a la Real Academia Española, muestra la especial importancia que tienen las palabras para los derechos, en particular en el ámbito del derecho público, en la medida en que ellas no sólo conforman el discurso jurídico, sino que a partir de ellas se desarrolla y expresa el pensamiento jurídico.

54. En cuanto a las palabras de la Constitución, el jurista argentino Jorge Reinaldo Vanossi destaca que en la Carta todas las palabras e incluso los signos de puntuación empleados en su texto son importantes, pues “hacen a la sustancia de la cuestión, cualquiera sea la que se examine.” Sumado a ello, expresa que en la letra jurídica del texto constitucional, las formas son inseparables de la entidad que contienen los vocablos que componen cada disposición.

55. En armonía con lo anterior, para los integrantes de la Asamblea Constituyente de 1991, el lenguaje de la Constitución tiene un importante significado y gran valor, pues “no nació de unas pocas plumas sino de un gran debate democrático en el que participó todo el país.” En efecto, la norma fundamental fue “redactada a muchas manos y estilos porque se hizo en un foro pluralista donde había representantes de toda la sociedad.”

56. A modo ilustrativo, en el discurso de promulgación de la Carta Política de 1991, uno de los presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente, Álvaro Gómez Hurtado, expresó lo siguiente: “toda Constitución es un principio. Aquí, hoy, nace algo. Hemos creado conceptos básicos sobre el Estado, hemos fundado instituciones. (...). La Constitución tendrá que ser la fuente de toda organización jurídica e institucional. Pero queremos que signifique mucho más que eso. Que sea considerada como la carta de navegación de la nacionalidad. Como una ruta hacia lo nuevo, donde las apetencias abruman a los resquemores.”

57. En sintonía con lo anterior, esta Corte, en la Sentencia C-531 de 1993, puntualizó que en modo alguno la Carta Política es una norma ordinaria que sólo se distingue de las demás en razón de su jerarquía formal. Por el contrario, la Constitución es el eje central del ordenamiento jurídico. El cumplimiento de su misión como parámetro objetivo del

ordenamiento y dinamizador del mismo, no podría realizarse sin la variedad de formas que asumen sus normas, a saber: clásicas, de textura abierta, completas, de aplicación inmediata, programáticas, de habilitación de competencias, que consagran valores, que prohíjan principios, que contemplan fines, etc.

58. Un ejemplo del valor de las palabras de la Constitución puede verse en el debate que se suscitó en torno al enunciado del artículo 55 transitorio de la Constitución, en el cual se alude a la propiedad colectiva de las comunidades negras, en los siguientes términos:

“ARTICULO TRANSITORIO 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. (...)” (Negrillas de la Sala).

59. Como puede verse fue, la propia Constitución Política de 1991 la que usó la denominación comunidades negras. Esta denominación no ha sido asumida de manera pacífica por muchas personas, que la consideran peyorativa y, por lo tanto, han demandado su inconstitucionalidad. Esta cuestión fue revisada y decidida por la Sala en la Sentencia C-253 de 2013. En esta sentencia se analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra de la norma enunciada en la expresión comunidades negras, contenida en las Leyes 70 de 1993 y 649 de 2001 y en el Decreto 1332 de 1992. Como sustento de la acusación, se señaló que el referido concepto posee una connotación negativa y racista que desconoce los derechos de la población afrocolombiana.

60. En aquella ocasión, la Corte declaró la exequibilidad de la expresión de la norma demandada, por considerar que si bien esta expresión pudo haber sido utilizada en alguna época de manera negativa, en la actualidad ni el Estado ni el legislador le confieren tal connotación. Y, en lo que es más relevante para el asunto sub judice, destacó que dicha norma reproduce la empleada por la propia Constitución, de suerte que “no podría declarar inconstitucional la expresión ‘comunidades negras’ porque estaría invalidando el contenido mismo de la norma superior.” El razonamiento de la sentencia que soporta el anterior aserto,

es el siguiente:

“Al margen de lo anterior, es de fundamental importancia resaltar que la citada expresión en las normas acusadas, se limita a transcribir el término empleado en el artículo 55 transitorio de la Constitución. La propia Corte Constitucional ha utilizado esta expresión en múltiples sentencias, que como se señaló arriba, pretendían amparar y reivindicar los derechos de las comunidades negras y de los afrocolombianos en general. De este modo, la Corte no podría declarar inconstitucional la expresión ‘comunidades negras’ porque estaría invalidando el contenido mismo de la norma superior. En este punto cabe reiterar que ‘el legislador no puede ser sindicado de violar la Constitución cuando se limita a reiterar sus mandatos. Aceptar lo contrario implica desfigurar, de manera peligrosa y grave, el sentido y los alcances de la acción pública de inconstitucionalidad, de la cual, en casos como el que se considera, abusan algunos ciudadanos, pretendiendo que, por la vía del control de constitucionalidad, esta Corte ejerza una función constituyente que no le es propia’.” (Se destaca).

61. De igual forma, no se pasa por alto que, en la Sentencia C-458 de 2015, la Corte se pronunció sobre la expresión minusválidos contenida en el artículo 54 de la Constitución, así:

“41. No obstante, a pesar de la tendencia hacia el modelo social, persisten normas que han usado expresiones que pueden ser consideradas peyorativas e indignas. El propio texto constitucional emplea expresiones como “los minusválidos” o “personas con limitaciones físicas o mentales”, como cuando en el artículo 54 se dispone que “el Estado debe (...) garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”, o como cuando en el artículo 68 se determina que “la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado” (Negrillas adicionales).

62. En la mentada ocasión, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones “población minusválida” y “minusválidos” del párrafo 3º del artículo 29 de la Ley 546 de 1999 y del artículo 1º de la Ley 1114 de 2006, en el entendido de que debían reemplazarse por la expresión “personas en situación de discapacidad”. De este modo, la Corte reconsideró el uso de una expresión constitucional al sugerir una variación en el uso del término.

63. De otro lado, debe destacarse el “problema de la referencia al numeral 20 del artículo

150 superior” para definir los límites a los que se sujeta el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República. Concretamente, el mencionado precepto normativo establece las materias respecto de las cuales el Congreso de la República no puede conferir facultades extraordinarias. De manera puntual, el numeral 10 del artículo 150 precisó: “[e]stas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

64. Sobre el particular, la Corte, en la Sentencia C-725 de 2000, precisó que la referencia al numeral 20 debe entenderse realizada al numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Lo anterior, se expresó así:

“En cuanto a la remisión que el artículo 150 numeral 10 de la Constitución hace en su inciso tercero al numeral 20 del mismo artículo respecto de la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República sobre las materias allí señaladas, se recuerda por la Corte que esta Corporación, al analizar la historia de los debates surtidos al respecto en la Asamblea Constituyente, tiene ya establecido que la mención del numeral 20 del artículo 150 de la Carta a que se ha hecho alusión, no tuvo por objeto, como en este proceso se sostiene por el señor apoderado de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en su oposición a la prosperidad de la demanda, que quedara prohibido conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para ‘crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras’, sino que, la cita del numeral 20 a que se alude, obedeció a una inadvertencia en la numeración de los ordinales del precepto, (...)”.

65. En este caso, la Corte advirtió que la referencia al numeral 20 no resultaba concordante con el objetivo de la Asamblea Nacional Constituyente, dado que el propósito consistió en excluir la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias respecto de materias marco o cuadro.

66. En suma, se puede concluir que en tales decisiones la Corte admitió una variación interpretativa del texto constitucional. En uno de los casos, excluyó el uso de la expresión “minusválidos” a pesar de que el artículo 54 superior lo autoriza. Mientras que en otro de ellos reconoció que la referencia al numeral 20 del artículo 150 de la Constitución debía entenderse efectuada al numeral 19.

67. De otra parte, se resalta que la jurisprudencia constitucional también ha revisado el uso del lenguaje en las normas legales, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. Esta Corte ha puesto de presente que el lenguaje “no es un medio neutral de comunicación y que, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico. En este sentido, puede ser modelador de la realidad o reflejo de la misma, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.”

68. Como resultado de lo anterior, esta Corte ha declarado la inconstitucionalidad de múltiples expresiones contenidas en varias disposiciones legales. De una parte, ha reconocido el “potencial transformador del lenguaje jurídico y de la cultura jurídica.” De otra, ha identificando cargas valorativas contrarias a la Constitución, palabras y expresiones, en especial del Código Civil, que en su momento no tenían un sentido negativo pero que, en el presente y luego de proclamada la Constitución Política de 1991, se mostraban obsoletas y con una fuerte carga peyorativa y despectiva. Es el caso de las decisiones que declararon la inexequibilidad de expresiones tales como “amo-sirviente” o “criado”, “si la locura fuere furiosa” o “loco”, “furiosos locos”, “mentecatos”, “imbecilidad, idiotismo y locura furiosa”, “casa de locos” , “tuviere suficiente inteligencia para la administración de sus bienes”, hijo “legítimo”, “cómplice” de la mujer adultera, entre otras.

69. En la Sentencia C-042 de 2017, la Corte advirtió que la justicia constitucional no tiene por propósito evaluar la constitucionalidad de las expresiones del lenguaje de forma aislada, esto es, la constitucionalidad de las palabras, consideradas en sí mismas. En contraste, lo que le corresponde es “evaluar los usos que se hagan del lenguaje en ejercicio de algún poder público o privado. Lo que importa pues, como lo han señalado importantes filósofos del lenguaje, es el uso de las palabras. Lo que ha de interesar al juez respecto a las expresiones y palabras es cómo se empleen y para qué, en qué condiciones y con qué propósito. Es decir, el juez no debe determinar la constitucionalidad de las palabras consideradas en abstracto, sino en las acciones concretas que con ellas se hagan.”

70. Mas adelante, la Corte, en la Sentencia C-108 de 2023, precisó que el escenario de control al uso del lenguaje por parte del legislador no puede convertirse en una vía para efectuar una corrección puramente de estilo de la labor de producción normativa. Por el contrario, la procedencia de un juicio sobre el tema “se sujeta a que la expresión

demandada, a partir del significado y la función que cumple, resulte despectiva, peyorativa, denigrante, estigmatizante o discriminadora, e incluso, en el evento en que el término tenga varias acepciones, es necesario que la más común de ellas presente esas mismas características. En cualquiera de estos eventos, la carga valorativa negativa del enunciado jurídico debe declararse inconstitucional por vulnerar la dignidad humana y/o por contrariar la prohibición de discriminación (preámbulo y art. 13 CP)."

71. En ese contexto, resulta evidente que la utilización de las expresiones lingüísticas en la legislación también ha sido objeto de estudio constitucional, con el cometido primordial de asegurar la prevalencia de la dignidad humana y de lograr la expulsión de conceptos que ya no se ajustan a la realidad socio-jurídica imperante en el país.

72. De otro lado, la Corte ha señalado que la relación de la ley con la Constitución no puede, en consecuencia, ser análoga a la existente entre la ley y el reglamento. El legislador, en estricto rigor, no ejecuta la Constitución sino que actúa y adopta libremente políticas legales -que en el tiempo pueden incluso ser contrarias entre sí en desarrollo del principio básico del pluralismo- y lo hace dentro de los marcos y espacios de actuación que la Carta habilita para el efecto y siempre que no la quebrante. Sin embargo, debe destacarse que, en algunos eventos, la intervención del legislador puede implicar, materialmente, una actividad de ejecución de la Constitución. Lo anterior, ocurre, por ejemplo, cuando la materia específica que regula corresponde a un asunto constitucionalmente ordenado.

73. En ese orden de ideas, la Sala, en esta oportunidad, reitera la importancia que tienen cada una de las palabras contenidas en la Constitución Política de 1991, en tanto son la fiel representación de la voluntad del pueblo colombiano. En esa medida, la labor del legislador debe guardar especial cuidado al momento de llevar a cabo la modificación de los vocablos, términos y/o conceptos que integran la norma fundamental, pues, son el fruto de un gran debate democrático. Por ende, no puede permitirse que, bajo ninguna circunstancia, el Congreso de la República pase por alto el procedimiento especial previsto para la reforma de la Constitución, el cual será explicado en el acápite siguiente.

La reforma de la Constitución Política por el Congreso de la República. Reiteración de jurisprudencia

74. De conformidad con los artículos 374 de la Constitución y 218 de la Ley 5ª de 1992, la

Constitución Política de 1991 puede ser reformada por el Congreso de la República, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

75. Respecto de las reformas hechas por el Congreso, el artículo 219 de la Ley 5ª de 1992 prevé que las cámaras legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto de manera expresa en la norma fundamental y en la mencionada ley. El artículo 221 siguiente explica que las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan actos legislativos.

76. En efecto, los correspondientes actos legislativos debe cumplir los requisitos que contemplan la misma Constitución y algunas disposiciones de la Ley 5ª de 1992, que contiene el Reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras. De igual forma, cabe destacar que la Corte, a partir de la Sentencia C-551 de 2003, ha advertido que el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o la sustitución parcial o total de sus ejes definitorios. Como argumento adicional, puntualizó que el título XIII habla de la “reforma” de la Constitución de 1991, pero en ningún caso de su eliminación o sustitución por otra Constitución distinta.

77. En resumen, la jurisprudencia vigente de esta Corte establece que el poder de reforma del Congreso de la República no involucra la competencia para sustituir parcial o totalmente la Constitución, sino solamente para efectuar revisiones dirigidas a ajustar el diseño constitucional según las exigencias de los cambios políticos, económicos y sociales.

El cambio de denominación de entidades de creación constitucional mediante actos legislativos – El caso de Bogotá

79. El texto original del primer inciso del artículo 322 de la Constitución Política de 1991 preveía: “Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.” Sobre el origen de tal norma, el constituyente Guillermo Plazas Alcid, en el marco de la Asamblea Constituyente de 1991, presentó un proyecto de acto reformativo de la Constitución, en cuyo artículo 124 propuso que el nombre de la capital de Colombia sería “Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital.” La anterior proposición tuvo

como sustento las siguientes razones:

“En cuanto a la Capital de la República, pretendemos rescatar su nombre de fundación, esto es ‘Santa Fe’ para fusionarlo con su nombre proveniente del dialecto aborigen muisca, ‘Bogote’ o ‘Bacatá’, traducido al español como ‘Bogotá’. Así pues, en adelante y como pago merecido a la deuda histórica que tenemos contraída con nuestros mayores ancestrales, tanto con los europeos hispanos como con los nativos indígenas, la ciudad capital de la República, única en su género en el país, se denominará ‘Santa Fe de Bogotá’, adicionada del rango de ‘Distrito Capital’, por cuanto también, en orden a la descentralización, se desprende de la territorialidad del actual Departamento de Cundinamarca y para todos los efectos, será una circunscripción autónoma y ‘sui generis’. Ciertamente con ello, tanto la ciudad como el resto de provincias cundinamarquesas, darán un positivo hacia el futuro.” (Negrillas de la Sala).

80. Posteriormente, el 5 de agosto de 1999, los congresistas Octavio Carmona Salazar, Carlos Germán Navas Talero, Samir Silva Amín, Leonor González Mina y otros radicarón el proyecto de Acto Legislativo 12/1999 Senado – 40/1999 Cámara, por medio del cual perseguían la modificación del inciso 1º del artículo 322 de la Constitución Política, de manera concreta, la denominación de la capital de la República de Colombia. Luego de surtido el correspondiente trámite legislativo, el 17 de agosto de 2000 se promulgó el Acto Legislativo 01 de 2000, que dispuso lo siguiente:

“Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 322 de la Constitución Política quedará así:

Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. (...)” (Negrillas de la Sala).

81. Como puede observarse, el cambio de la denominación constitucional Santa Fe de Bogotá a la de Bogotá se hizo por medio de un acto legislativo reformativo de la Constitución, el cual se tramitó en la forma prevista en los artículos 374 y 375 de la Constitución y, en lo compatible con ellos, en la Ley 5 de 1992. De estas circunstancias, la Sala debe destacar que la reforma constitucional se limitó a cambiar la denominación del órgano, sin alterar ningún elemento de su régimen jurídico; y que ello se tramitó como una reforma constitucional, porque la denominación anterior había sido dada por la Constitución Política de 1991.

Antecedentes históricos y jurídicos de la creación de la Fuerza Aérea

82. Ab initio, la Sala advierte que la Carta Política de 1886, en ninguna de sus disposiciones, hizo referencia a la Fuerza Aérea, puesto que en el acápite denominado Fuerza Pública simplemente se estableció que la Nación colombiana tendría para su defensa un Ejército permanente.

83. El origen de la mencionada institución está referido en el texto “Historia, estructura, roles y doctrina de la Fuerza Aérea Colombiana.” En ese documento se explica que la entidad aludida tuvo su génesis, al igual que la mayoría de las aviaciones militares, en la Primera Guerra Mundial (28 de julio de 1914 – 11 de noviembre de 1918). Hasta ese conflicto, la seguridad de los Estados abarcaba solo dos ámbitos: la tierra y el agua. La aparición del avión, como instrumento bélico de uso masivo, transformó la tradicional separación de las esferas terrestre y marítima, por el empleo de un medio distinto de aplicación de la fuerza, que no se sumaba a las armas y métodos convencionales de la guerra, sino que mientras operaba desde el aire con autonomía, permitía romper con el enfrentamiento horizontal de dos enemigos ubicados en el mismo plano espacial.

84. La publicación aludida precisa que las innovaciones militares que se presentaron en la Primera Guerra Mundial llevaron a que se expidiera la Ley 15 de 1916, por medio de la cual se facultó al Gobierno nacional para que enviara al exterior una comisión de oficiales del Ejército, de las armas de Infantería, Caballería y Artillería, Ingenieros y Tren, la cual se denominó “Comisión de Estudios Militares.” Dicha comisión tuvo por finalidad el estudio de los nuevos procedimientos de guerra, los sistemas de armamento y táctica, la aviación militar, la administración del Ejército Nacional, la defensa de puertos con submarinos y minas y todas las demás cuestiones técnico-militares.

85. Luego, se expidió la Ley 126 de 1919, por medio de la cual se introdujo “en el Ejército, la aviación, que constitui[ría] la quinta arma.” De ese modo, se autorizó al “poder ejecutivo para reglamentar el arma de aviación, en todo lo relativo a dotaciones de personal, materiales, instrucción, grados, servicios que de[bía] desempeñar, reclutamiento, movilización y demás disposiciones que deb[ía] caracterizar esta arma.” Asimismo, el mencionado cuerpo normativo creó la Escuela Militar de Aviación, con el propósito de formar los pilotos que debían integrar la quinta arma del Ejército Nacional.

86. El 10 de diciembre de 1920, se dictó el Decreto 2172, en cuya virtud se creó una sección destinada al servicio de la aviación militar de la República de Colombia, dependiente, de manera directa, del entonces Ministerio de Guerra, tanto para las operaciones tácticas y técnicas como para la administración general de la aviación. Dicha sección tuvo, entre otras, las siguientes atribuciones: (i) preparar y someter a la aprobación del Ministerio de Guerra todas las medidas conducentes para asegurar y facilitar el empleo de la aviación militar; (ii) asegurar la movilización de los elementos de aviación militar y civil que se hallen en el territorio de la República, formar la estadística de la última y establecer un riguroso control sobre la misma; (iii) establecer y sostener las relaciones aeronáuticas con los países extranjeros y con las personas civiles (sociedades, prensa, etc.).

87. El 15 de julio de 1942, se dictó el Decreto 1680, en cuyo artículo 1º dispuso que la Fuerza Aérea era una rama de las Fuerzas Militares del Estado y, como tal, dependía del Ministerio de Guerra. De igual forma, indicó que la actividad de tal institución se extendía a todo el territorio nacional definido en el artículo 3 de la Constitución Política de 1886 y todo el espacio atmosférico que cubre el territorio terrestre y el mar territorial, sin ninguna limitación.

88. El 9 de diciembre de 1971, se expidió el Decreto 2335, por medio del cual se reorganizó el Ministerio de Defensa Nacional. En el artículo 3 se dispuso que las Fuerzas Militares eran organizaciones instruidas y disciplinadas a la defensa de la soberanía nacional y de las instituciones patrias, las cuales estarían constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Adicionalmente, en el artículo 24 -modificado por el artículo 1 del Decreto 2218 de 1984- se estableció que la Fuerza Aérea estaba comprendida por: (i) el Comando y Cuartel General; (ii) las Escuelas de Formación, Capacitación y Especialización Aéreas; (iii) las Unidades Operativas Mayores y Menores; y, (iv) las Unidades Aéreas Especiales.

89. A partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991 se determinó que la Fuerza Pública está integrada por la Fuerzas Militares y la Policía Nacional (artículo 216). A su vez, en el artículo 217 de la Constitución se dispuso que la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, cuya finalidad primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional.

90. Sobre dichas normas constitucionales, se puso de presente que:

“La Nación requiere una Fuerza Pública, para asegurar su integridad territorial y su continuidad como Estado. Por esto el título, en lugar de pretender su desmantelamiento, lo que propende es a su robustecimiento institucional, de manera racional y coherente con la totalidad de la reforma que se ha sugerido al país.

“Para alcanzar estos objetivos el título comienza por definir la composición de la Fuerza Pública y los propósitos que deben animar su funcionamiento. Que no son otros que los mismos fines del Estado colombiano, y de sus autoridades. Específicamente se reconoce la vocación de la Fuerza Pública para procurar que sea efectiva la protección constitucional de los derechos fundamentales del ser humano, en especial de la vida y de las demás libertades públicas. (...)” (Se destaca).

91. De igual forma, cabe destacar que la Subcomisión IV de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, encargada del estudio y elaboración de la propuesta sobre Fuerza Pública, llegó al siguiente consenso:

“Se estudiaron todos los textos que oportunamente fueron presentados en las oficinas de la Secretaría General y que son los siguientes: propuestas del Gobierno, del Ejército, de la Policía Nacional, del Partido Social Conservador, de la Alianza Democrática M-19, de los constituyentes Fernando Carrillo, Antonio Galán Sarmiento, Juan Gómez Martínez, Fabio Villa y José Matías Ortiz, las cuales en rasgos generales fueron coincidentes, lo que llevó a una propuesta final de la siguiente forma:

‘Artículo. – La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

‘Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

‘La Ley determinará el sistema de reemplazo de 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’.” (Se destaca).

92. Más adelante, el Decreto 1332 de 1999, en su artículo 20, dispuso que las Fuerzas

Militares son organizaciones permanentes instruidas y disciplinadas conforme a la técnica militar, que tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, las cuales están constituidas por el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. El anterior contenido normativo fue derogado por el artículo 27 del Decreto 1512 de 2000.

93. En síntesis, se tiene que el origen de la Fuerza Aérea puede remontarse hasta la Ley 15 de 1916, en la cual se dispuso el envío al exterior de una comisión conformada por militares con el propósito de estudiar, entre otros asuntos, lo relativo a la aviación militar, que había sido una novedad en la, para entonces reciente, primera guerra mundial. La creación de la Fuerza Aérea como la quinta arma del ejército se produjo en la Ley 126 de 1919. Con posterioridad, el Decreto 2335 de 1971 reorganizó el Ministerio de Defensa Nacional y, puntualmente, dispuso que las Fuerzas Militares estaban constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

94. Por último, la Asamblea Constituyente de 1991 identificó la necesidad de la Nación colombiana de contar con una Fuerza Pública que asegurara “su integridad territorial y su continuidad como Estado”, así como la “protección constitucional de los derechos fundamentales del ser humano.” De manera concreta, la Constitución Política de 1991, a diferencia de la de 1886, estableció de manera explícita, en su artículo 216, que la Fuerza Pública estaría integrada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares y, en su artículo 217, que estas últimas estarían conformadas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las funciones de la Fuerza Aérea -hoy Fuerza Aeroespacial Colombiana-

95. En el documento denominado “Visión de futuro de las Fuerzas Armadas”, elaborado por el Ministerio de Defensa (2016), se indicó que la Fuerza Aérea tiene entre sus funciones la de ejercer y mantener el dominio del espacio aéreo, conducir operaciones aéreas para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, el orden constitucional y el logro de los fines del Estado. Adicionalmente, la citada publicación destaca que el espacio aéreo es la esencia de dicha institución, “es su razón de ser, no solo como fuerza de defensa activa y pasiva al servicio de la Nación, sino como fuerza decisiva para un futuro en paz y armonía para el pueblo colombiano. La Fuerza Aérea Colombiana tiene la

tarea de conducir no solo operaciones aéreas con sus aeronaves, sino que es responsable de la conducción doctrinal de toda la aviación colombiana.”

96. Puntualmente, con la expedición del Decreto 2937 de 5 de agosto de 2010, se designó a la Fuerza Aérea como autoridad aeronáutica de la aviación de Estado y ente coordinador ante la autoridad Aeronáutica Civil Colombiana. En ese orden, se le confirieron, entre otras, la siguiente función:

“6. Adelantar investigaciones tecnológicas en materia aeronáutica y espacial, ya sea directamente o mediante acuerdo con los demás entes de la aviación de Estado, con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con la Corporación para la Industria Aeronáutica Colombiana – CIAC, con entidades y empresas públicas y privadas del sector aéreo, así como con universidades y centros civiles de instrucción aeronáutica y liderar el diseño, desarrollo y fabricación de productos aeronáuticos y la aplicación de dichas tecnologías a la aviación de Estado.”

97. Más adelante, se expidió el Decreto 2258 de 2018, en cuya virtud se establecieron normas y procedimientos para el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre. Particularmente, designó a la Fuerza Aérea como una entidad de registro, a la que se le confió la guarda de la integridad de los datos; dicha responsabilidad implicó la creación, actualización, mantenimiento y administración de los datos de registro, así como la emisión de informes y reportes a que hubiere lugar, que utilicen como fuente dichos registros.

98. Recapitulando, se tiene que la Fuerza Aérea ha sido catalogada por diversas normas como la autoridad aeronáutica de la aviación del Estado y como un ente coordinador ante la autoridad Aeronáutica Civil Colombiana. De igual forma, se le atribuyó, entre otras funciones, la de adelantar investigaciones tecnológicas en materia aeronáutica y espacial, ya sea directamente o mediante acuerdo con las demás entidades de aviación del Estado, con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con la Corporación para la Industria Aeronáutica Colombiana – CIAC, con entidades privadas del sector aéreo, así como con universidades y centros civiles de instrucción aeronáutica. De otro lado, ostenta la calidad de una entidad de registro, encargada de velar por la guarda de los datos relacionados con el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre. Dicha entidad cuenta con una Jefatura de Operaciones Espaciales que tiene a su cargo la misión de llevar a cabo actividades que

contribuyan con el desarrollo espacial de la Nación.

99. Por último, debe advertirse que la atribución a la Fuerza Aérea de adelantar investigaciones en materia aeronáutica y espacial se hizo a través de decretos y disposiciones expedidas en los años 2010, 2017 y 2021, sin que ello implicara la necesidad de modificar la denominación constitucional.

El Espacio y su regulación en el derecho internacional público

100. Este acápite resulta pertinente y necesario para el análisis del caso concreto, dado que la norma acusada hace parte integrante de un cuerpo normativo que aborda asuntos relacionados con el ámbito espacial y, por consiguiente, es menester referirse a las normas de derecho internacional público que abordan el tema. En esa medida, la Sala revisará el *Corpus Iuris Spatialis*, normativa espacial conformada por cinco tratados, a saber: i) 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 (1966); ii) el Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (1967); iii) el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales (1971); iv) el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (1974); y, v) el Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes (1979).

101. 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 (1966), en su artículo primero, dispuso que la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, debe hacerse en provecho y en interés de todos los países, sin importar su grado de desarrollo económico y científico. A su turno, el artículo quinto consagró que los Estados partes en el Tratado serán responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, los organismos gubernamentales o las entidades no gubernamentales y, por ende, deberán asegurar que tales actividades se realicen de conformidad con las disposiciones del tratado. De igual modo, las actividades de las entidades no gubernamentales deberán ser autorizadas y fiscalizadas constantemente por el pertinente Estado parte en el tratado.

102. El mencionado instrumento internacional fue aprobado por la Ley 2107 de 2021 y, posteriormente, en la Sentencia C-206 de 2022 se declaró la constitucionalidad del convenio y de su ley aprobatoria. La mencionada providencia incluyó la siguiente declaración interpretativa: “El Estado Colombiano reafirma que el segmento de la órbita geoestacionaria que le corresponde forma parte de Colombia según lo establecido en los artículos 101 y 102 de la Constitución, y entiende que ninguna norma de este tratado es contraria a los derechos reclamados por el Estado Colombiano, ni podrá ser interpretada en contra de tales derechos.”

103. El Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (1967) contempló que toda parte contratante que sepa o descubra que la tripulación de una nave espacial ha sufrido un accidente, se encuentra en situación de peligro o ha realizado un aterrizaje forzoso o involuntario en un territorio colocado bajo su jurisdicción, en alta mar o en cualquier otro lugar no colocado bajo la jurisdicción de ningún Estado, inmediatamente, i) lo notificará a la autoridad de lanzamiento o, si no puede identificar a la autoridad de lanzamiento ni comunicarse con ella, lo hará público por todos los medios apropiados de comunicación de que disponga; y, ii) lo notificará al Secretario General de las Naciones Unidas, a quien correspondería difundir sin tardanza la noticia por todos los medios apropiados de comunicación de que disponga.

104. El Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales (1971) tuvo por finalidad la necesidad de elaborar normas y procedimientos internacionales eficaces sobre la responsabilidad por daños causados por objetos espaciales y, en particular, de asegurar el pago rápido de una indemnización plena y equitativa a las víctimas de tales daños. Este convenio y la ley que lo aprueba, la Ley 1591 de 2012, fueron analizados en la Sentencia C-829 de 2013, que los declaró constitucionales.

105. El Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (1974) precisó que en el evento en que un objeto espacial sea lanzado en órbita terrestre o más allá, el Estado de lanzamiento debe registrar el objeto espacial por medio de su inscripción en un registro apropiado que llevará para tal efecto. Ahora, cuando haya dos o más Estados de lanzamiento con respecto a cualquier objeto espacial lanzado en órbita terrestre o más allá, tales Estados deben determinar, de manera conjunta, cuál de ellos inscribirá el objeto, teniendo presentes las disposiciones del artículo VIII del 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, y dejando a salvo los acuerdos apropiados que se hayan concertado o que hayan de concertarse entre los Estados de lanzamiento acerca de la jurisdicción y el control sobre el objeto espacial y sobre el personal del mismo.

106. El anterior instrumento fue aprobado por la Ley 1569 de 2012. En la Sentencia C-220 de 2013 se declaró la constitucionalidad de este tratado y de su ley aprobatoria. En esa oportunidad, la Corte consideró que dicho convenio tiene como propósitos continuar la exploración de la responsabilidad internacional de los Estados por las actividades que realicen en el espacio ultraterrestre, los cuales resultan coherentes con las disposiciones del texto superior. De igual forma, estimó que el convenio “es expresión del principio de autodeterminación e independencia de las competencias de los Estados en el concierto internacional, así como del propósito de cooperación internacional, los cuales son congruentes con la Carta Política.”

107. El Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes (1979) advirtió que todas las actividades que se desarrollen en la Luna, incluso su exploración y utilización, deben realizarse de conformidad con el derecho internacional, en especial la Carta de las Naciones Unidas y, teniendo en cuenta la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, en interés del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y del fomento de la cooperación internacional y la comprensión recíproca, y prestando la consideración debida a los respectivos intereses de todos los otros Estados partes. De manera puntual, dispuso que la explotación y utilización de la Luna incumben a toda la humanidad y se efectuarán en provecho y en interés de todos los países, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico. Además, deberán tenerse en cuenta los intereses de las generaciones actuales y venideras, así como la necesidad de promover niveles de vida más altos y mejores condiciones de progreso y desarrollo económico y social de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

108. En suma, se tiene que tres de los tratados que integran el *Corpus Iuris Spatialis* han sido aprobados por el Congreso de la República de Colombia y, de igual forma, la Corte Constitucional ha declarado su constitucionalidad, por encontrarlos ajustados a la Carta

Política.

109. Finalmente, no se pasa por alto que la Corte, en la Sentencia C-278 de 2004, declaró exequibles la Ley 829 de 10 de julio de 2003 y el Acuerdo “[p]or medio del cual se aprueban las enmiendas al acuerdo relativo a la organización internacional de telecomunicaciones por satélite “INTELSAT”, hecho en Washington, el 20 de agosto de 1971 y de la enmienda al acuerdo operativo, hecho en Washington el 20 de agosto de 1971, aprobadas por la vigésima quinta asamblea de partes realizada del 13 al 17 de noviembre de 2000 y la trigésima primera reunión de signatarios realizada el 9 y 10 de noviembre de 2000, celebradas en Washington, D. C. Estados Unidos de América”, que está contenido en ella.

110. En la mencionada decisión se incluyó la declaración interpretativa consistente en que “el Estado colombiano reafirma[ba] que el segmento de la órbita geoestacionaria que le corresponde forma parte del territorio colombiano según lo establecido en los artículos 101 y 102 de la Constitución, y entiende que ninguna norma de estas enmiendas es contraria a los derechos reclamados por los Estados ecuatoriales al respecto, ni podrá ser interpretada en contra de tales derechos”.

El contexto y alcance de la norma legal demandada

111. La Sala considera que es necesario establecer el contexto en el cual se inscribe la norma demandada y su sentido y alcance. Con este ejercicio se pretende delimitar el objeto del debate y la metodología del control constitucional que se realizará en relación con la acusación.

112. El 12 de julio de 2023, se expidió la Ley 2302 de 2023, por medio de la cual se adoptaron medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial, en el marco general para el desarrollo de las actividades espaciales en Colombia. El artículo 1º del mencionado cuerpo normativo reconoce el importante papel que el Estado debe tener para la promoción y desarrollo del sector espacial, así como en la ejecución de actividades en el espacio exterior, incluida la Luna y otros cuerpos celestes, en concordancia con la Constitución y los tratados internacionales ratificados en la materia y, además, que tales actividades se desarrollen en condiciones que no constituyan un riesgo para la seguridad y defensa nacional, la operación aérea y la soberanía.

113. De manera específica, el legislador precisó que las actividades espaciales pueden desarrollarse al interior del territorio nacional por personas naturales o jurídicas (públicas o privadas), entre las cuales, se encuentran las siguientes: (i) lanzamiento de vehículos orbitales, (ii) pruebas de vehículos orbitales, (iii) lanzamiento de vehículos suborbitales; y, (iv) pruebas de vehículos suborbitales.

114. A su turno, el artículo 3 de dicha normativa estableció que tales actividades deben garantizar la minimización de los efectos adversos que estas puedan generar en el medio ambiente. De igual forma, dispuso que aquellas deben procurar por el mantenimiento del uso sostenible del espacio, específicamente, a través de la disminución de emisión de desechos espaciales, de tal manera que no se produzca una contaminación nociva, ni mucho menos cambios desfavorables en el medio ambiente de la Tierra.

115. Una de las novedades que introdujo la mencionada ley, en su artículo 5, consistió en el cambio de denominación de la Fuerza Aérea por Fuerza Aeroespacial, de suerte que, para todos los efectos legales, debe entenderse que la “Fuerza Aeroespacial Colombiana corresponde a la Fuerza Aérea Colombiana.”

Solución al problema jurídico planteado

116. Con el cargo formulado en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la norma enunciada en el artículo 5 de la Ley 2302 de 2023, porque, a juicio de los actores, dicha disposición, que es una ley ordinaria, modificó la denominación dada por la propia Constitución a la Fuerza Aérea.

117. En criterio del actor, la norma demandada es incompatible con lo previsto en los artículos 4 y 217 de la Constitución, puesto que el legislador, por medio de una ley ordinaria, no puede modificar el nombre de una entidad cuando este ha sido otorgado por la propia Constitución Política. Si se pretende modificar una denominación dada por la Carta es necesario tramitar y aprobar una reforma constitucional, pues en modo alguno el legislador tiene competencia para hacer aquello que sólo le corresponde al constituyente.

118. Planteado así el asunto, en primer lugar, se debe reiterar que, como ya lo puso de presente al analizar la cuestión previa, la norma demandada modifica la denominación de la Fuerza Aérea, a la que llama Fuerza Aeroespacial. Basta leer el texto del artículo 5 de la Ley

2302 de 2023, para concluir que ello efectivamente ocurrió sin lugar a duda.

119. Se debe destacar que el cambio de denominación es el resultado de una decisión deliberada del legislador, que no sólo la reconoce, sino que, como se puede ver en la exposición de motivos del proyecto de ley, la justifica de manera explícita, a partir de reconocer la necesidad de armonizar el nombre de esta entidad con una misión que le corresponde cumplir como parte de las Fuerzas Militares. En esta justificación se alude a la Resolución Ministerial 0192 de 2021, para poner de presente que dentro de dicha misión está la de dominar el ambiente espacial, por medio del desarrollo de operaciones multidimensionales que aportan no solo a la seguridad y defensa nacional, sino también a la primacía del orden constitucional.

120. Además, el legislador estimó conveniente la implementación de medidas para incentivar el desarrollo de capacidades espaciales de la Nación que, a su vez, promuevan el desarrollo de la Nación hacia el espacio ultraterrestre y la conformación de infraestructura para el aprovechamiento de sus beneficios. Asimismo, consideró indispensable que las actividades relacionadas con el desarrollo de tecnologías espaciales en áreas como la ciencia, la investigación e innovación se ejecuten bajo condiciones que no afecten la seguridad y defensa nacionales.

121. Al estar claro que la norma demandada cambia la denominación de la Fuerza Aérea por la de Fuerza Aeroespacial, en segundo lugar, se debe precisar que la denominación anterior no había sido dada sólo por la ley, sino que es la que la propia Constitución, en su artículo 217, prevé. De suerte que, debe reconocerse, como lo apunta la Procuradora General de la Nación en su concepto, que la norma demandada modifica la denominación constitucional dada a la Fuerza Aérea. Es más, el hecho de que el precepto acusado señale que este cambio se da “Para todos los efectos legales,” confirma que el cambio de la denominación constitucional efectivamente ha ocurrido.

122. Se debe señalar, en tercer lugar, que la norma demandada hace parte de una ley ordinaria. En efecto, el proyecto de ley presentado fue el de una ley ordinaria; su proceso de formación se hizo siguiendo las reglas previstas para las leyes ordinarias; y se trata, por su proceso de formación, por su propia denominación y por su naturaleza de una ley ordinaria. En el presente asunto no es posible sostener que la norma demandada forma parte de un

acto legislativo reformatario de la Constitución.

123. Establecidos los anteriores elementos de juicio, la Sala considera, en cuarto lugar, que la norma demandada es incompatible con lo previsto en los artículos 217 y 4 de la Constitución, conforme pasa a verse.

124. La norma demandada, que hace parte de una ley ordinaria, se opone al contenido del artículo 217 de la Constitución que se refiere a la estructura del Estado que la Constitución contempla. De una parte, cambia la denominación dada por la norma constitucional a la Fuerza Aérea, a la que pasa a llamar Fuerza Aeroespacial Colombiana. De otra, dispone que, para todos los efectos legales, dicha entidad debe denominarse Fuerza Aeroespacial Colombiana.

125. El cambio de una denominación constitucional, hecho por una ley ordinaria, no sólo es incompatible con la norma superior en la cual está dicha denominación, sino que también lo es con el principio de supremacía de la Constitución, previsto en el artículo 4 de la Carta Política.

126. En el presente proceso hay dos argumentos que pretenden justificar el que la norma demandada haya modificado la denominación dada a la Fuerza Aérea por la Constitución.

127. El primer argumento, visible en la exposición de motivos del proyecto de ley y sostenido por algunos intervinientes, es el de que dicho cambio es conveniente y útil, pues la nueva denominación responde de manera más adecuada a lo que es la nueva misión de la referida entidad. Este argumento, más propio del debate político que del jurídico constitucional, en todo caso, no es suficiente para desconocer la integridad de la Constitución, ni para pasar por alto el principio de supremacía de la Carta.

128. El segundo argumento, propuesto por varios intervinientes es el de que, dado que se cambia sólo la denominación, pero no las competencias, organización o régimen jurídico de la entidad, ese cambio no es incompatible con la Carta, pues se trata sólo de un nombre, sin otros alcances diferentes. Este argumento, a juicio de la Sala es inaceptable. Como ya se puso de presente las denominaciones dadas por la Constitución son importantes y todos los órganos constituidos, entre ellos el Congreso y esta Corporación, deben respetar y acatar dichas denominaciones, pues sólo el constituyente podría modificarlas, como se puso de

presente al estudiar la demanda en contra de la norma enunciada en la expresión “comunidades negras.”

129. Como destaca un interviniente, no es posible aceptar que una misma entidad tenga dos denominaciones diferentes, la constitucional de Fuerza Aérea y la legal de Fuerza Aeroespacial Colombiana, pues además de un problema evidente de incompatibilidad entre una y otra, ello no puede siquiera plantearse en términos hipotéticos, ya que la norma demandada dispone que la segunda será la denominación para todos los efectos legales.

130. De admitirse que el cambio de una denominación constitucional pueda hacerse por una ley ordinaria, además de abrir las puertas a reformas constitucionales por la vía de la ley, se permitiría que en el futuro la ley ordinaria pudiera, por ejemplo, decidir que el Banco de la República (art. 150,19,b), 150.22, 208, 361, 371, 372 y 373 CP) ya no se denomine así, para pasar a llamarse Banco de la Nación o Banco Nación, o que la Fiscalía General de la Nación (art. 116, 249, 250, 251, 253, 271 CP) pase a llamarse Fiscalía de la República, o que la Cámara de Representantes (art. 108, 112, 114, 143, 154, 174, 176, 178, 178 A, 199, 200, 268, 281 CP) se designe como Cámara de los comunes, o Cámara de los diputados. De ser así, incluso si no se afecta otro elemento de dichas instituciones que el de su denominación institucional, se estaría admitiendo que la integridad de la Carta sufra un menoscabo y que las palabras de la Constitución dejen de tener el especial valor y significación que tienen.

131. Conviene recordar que, en ocasiones pasadas, cuando se pretende modificar una denominación constitucional, nuestra tradición constitucional da cuenta de que el camino empleado para ello ha sido el de tramitar y aprobar reformas constitucionales. Así se pudo constatar, al analizar la modificación de la denominación Santa Fe de Bogotá, que pasó a ser Bogotá.

132. Esta circunstancia no era desconocida en el Congreso de la República. En efecto, al revisar el proceso de formación de la Ley 2302 de 2023 en la Cámara de Representantes, la Representante Carolina Giraldo Botero propuso eliminar lo que a la postre sería la norma demandada, en los siguientes términos:

“Lo anterior, en razón a que el artículo 217 de la Constitución Política establece que “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.” Cambiar el nombre de la Fuerza Aérea sin modificar

este artículo de la Constitución podría acarrear una demanda de inconstitucionalidad por vicio de fondo o material en tanto existiría una contradicción entre el contenido de la disposición y la Carta (Sentencia C-508/02) y/o por vicio de forma en tanto la vía para tal fin es aquella de un Proyecto de Acto Legislativo y no de un Proyecto de Ley ordinaria (Sentencia C-360/16).

“Sin embargo, una vez la ponente Honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz aclaró que el cambio se realiza es en la denominación de la entidad y no en su nombre, la Representante Giraldo dejó su proposición como constancia para que esta fuera estudiada en el segundo debate.” (Se destaca).

133. Lo anterior muestra que el presente proceso no es una sorpresa para el Congreso de la República, en el que se advirtió con claridad de los posibles riesgos que había. Pese a ello, se decidió mantener esa norma en el proyecto y, a la postre, aprobarla y sancionarla, como parte de la Ley 2302 de 2023.

134. La Sala debe precisar que la Ley 2302 de 2023 no introdujo modificaciones a las funciones de la Fuerza Aérea, dado que se limitó a reiterar las competencias que ya le han sido asignadas por normas del orden jurídico interno. Con todo, de la anterior circunstancia no se sigue que la norma demandada sea compatible con la Constitución, pues si bien no cambia las funciones de la Fuerza Aérea, sí modifica la denominación que a este órgano le da la Constitución, por medio de una ley ordinaria.

135. La Sala debe destacar que el cambio de una denominación constitucional y, por tanto, la afectación de la norma superior, por medio de una norma que no sea una reforma constitucional no es compatible con la Constitución. El argumento de que dicho cambio no implica modificar el rol, la misión, la responsabilidad o las atribuciones de la entidad denominada por la Constitución, en modo alguno justifica afectar la integridad de la Carta.

136. Como argumento adicional debe señalarse que la prohibición de introducir legislativamente variaciones a los términos empleados por la Constitución para designar a determinadas instituciones o funcionarios, se desprende también del reconocimiento de competencias legislativas para hacerlo en aquellos casos en los que la Carta no ha dispuesto nada sobre el particular. Ello ocurre, por ejemplo, en el caso de los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias.

137. Por último, resulta menester recordar que el artículo 217 de la Constitución contempla como integrantes de las fuerzas militares al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Tales sustantivos no están acompañados de ninguna otra expresión o adjetivo. No obstante, en distintos cuerpos normativos suelen ir acompañados del adjetivo “Nacional” para el caso del Ejército y la Armada, y del adjetivo “Colombiana” para el caso de la Fuerza Aérea (v.g. artículos 1, 6, 12 y 14 de la Ley 352 de 1997 y los artículos 6, 9 y 77 de la Ley 1821 de 2017).

138. En ese orden, debe ponerse de presente que aun cuando tales variaciones no concuerdan textualmente con el nombre dado por la Constitución a dichas entidades, lo cierto es que ello no implica una modificación sustancial de las denominaciones constitucionales aludidas, ya que los vocablos “Nacional” o “Colombiana” lo único que hacen es reafirmar que las mencionadas instituciones hacen parte de la estructura del Estado colombiano.

139. Por las razones expuestas, la Sala Plena declarará la inexequibilidad del artículo 5 de la Ley 2302 de 2023, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones.”

140. En todo caso, se advierte que esta declaración de inexequibilidad no impide que el legislador, en futuras oportunidades, fije las funciones de la fuerza aérea en materia aeroespacial. Es más, nada le impide elevar a rango legal las disposiciones reglamentarias que han atribuido competencias a la mencionada institución.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 5º de la Ley 2302 de 2023, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones.”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con impedimento aceptado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente D-15.454

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar