



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1204

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 005 DE 2025 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia con la finalidad de permitir el debate de proyectos de Reforma a la Constitución y de leyes estatutarias durante la totalidad de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2025

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Acto Legislativo

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de acto legislativo, *por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia con la finalidad de permitir el debate de proyectos de Reforma a la Constitución y de leyes estatutarias durante la totalidad de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República*”.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal

 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Departamento de Quindío Partido Liberal	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima Partido Liberal
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca Partido Liberal
 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República
 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 Juan Sebastián Gómez González Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Pacto Histórico – Partido Alianza Verde	 Andrés Canamencia López Pacto Histórico Retiro

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 005 DE 2025 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia con la finalidad de permitir el debate de proyectos de Reforma a la Constitución y de leyes estatutarias durante la totalidad de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 138. El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio.

En el periodo de sesiones en el que se lleven a cabo las elecciones al Congreso de la República, este periodo iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del gobierno y durante el tiempo que este señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

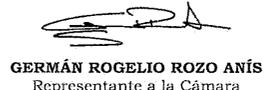
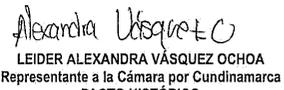
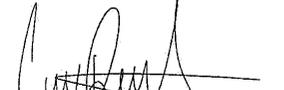
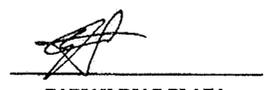
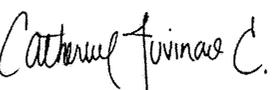
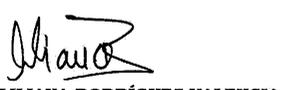
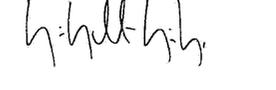
Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Congresistas,



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Partido Liberal

 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Departamento de Quindío Partido Liberal	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara por Tolima Partido Liberal
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca Partido Liberal
 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República
 JORGE EDIECER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 Juan Sebastián Gómez González Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Pacto Histórico – Partido Alianza Verde	 Andrés Camerance López Pacto Histórico Putumayo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contenido:

1. OBJETO DEL PROYECTO

2. JUSTIFICACIÓN

2.1. ANTECEDENTES Y MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 138 SUPERIOR

2.2. ANTECEDENTES DE LA PROHIBICIÓN DE TRAMITAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA ENTRE EL 16 DE FEBRERO Y EL 15 DE MARZO

2.3. PERMITIR QUE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Y DE REFORMA A LA

CONSTITUCIÓN SE TRAMITEN DURANTE TODO EL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS NO DESNATURALIZA EL TRÁMITE ESPECIAL Y REFORZADO QUE PREVÉ LA CONSTITUCIÓN PARA ESE TIPO DE PROYECTOS

2.4. PERMITIR QUE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Y DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN SE DEBATAN DURANTE TODO EL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES NO LESIONA LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO A CARGO DEL CONGRESO

2.5. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN RADICADOS EN LOS ÚLTIMOS DOS PERIODOS CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO

2.6. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA RADICADOS EN LOS ÚLTIMOS DOS PERIODOS CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO

2.7. COMPARACIÓN DEL TEXTO ORIGINAL, EL TEXTO VIGENTE Y EL TEXTO PROPUESTO DEL ARTÍCULO 138 SUPERIOR

3. COMPETENCIA DEL CONGRESO

3.1. CONSTITUCIONAL:

3.2. LEGAL:

4. CONFLICTOS DE INTERÉS

5. IMPACTO FISCAL

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto de acto legislativo pretende modificar el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia con la finalidad de permitir que los proyectos de Reforma a la Constitución y de leyes estatutarias puedan ser tramitados durante la totalidad del tiempo de duración de los períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República. Ello, como medio para garantizar que ese tipo de iniciativas tengan mayor tiempo para ser discutidas y eventualmente aprobadas. Esa medida se traduce en mayor calidad de la discusión de este tipo de proyectos que revisten una especial complejidad e interés nacional y en un correlativo fortalecimiento de la actividad del Congreso de la República.

2. JUSTIFICACIÓN

2.1. ANTECEDENTES Y MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 138 SUPERIOR

El artículo 138 de la Constitución Política establece que cada legislatura del Congreso de la República está compuesta por dos períodos de sesiones ordinarias. A su vez, señala el alcance de la actividad congresual durante las sesiones ordinarias y las reglas que rigen a las sesiones extraordinarias. En su versión original, el artículo 138 disponía que los dos períodos de sesiones ordinarias se distribuirían así: el primer periodo comprendido

entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el segundo entre el 16 de marzo y el 20 de junio.

Esa formulación del artículo 138 permaneció incólume hasta el 2023 con la aprobación del Acto Legislativo 02 de aquel año. Entre otras, ese acto reformativo de la Constitución modificó las fechas del segundo periodo de sesiones ordinarias.

En consecuencia, estableció tres reglas nuevas: (i) le agregó un mes más de duración al segundo periodo de las sesiones ordinarias toda vez que dispuso su inicio a partir del 16 de febrero y no del 16 de marzo, (ii) sin embargo, mantuvo el calendario originalmente previsto para el segundo periodo de sesiones ordinarias (del 16 de marzo al 20 de junio) exclusivamente en el año en que se lleven a cabo las elecciones al Congreso. Finalmente, (iii) prohibió que el Congreso tramite proyectos de ley estatutaria y Reformas a la Constitución durante ese mes adicional que le confirió al segundo periodo de sesiones ordinarias. En consecuencia, proscribió que entre el 16 de febrero y el 15 de marzo, tiempo en el que debe sesionar el Congreso de forma ordinaria, se tramiten las referidas iniciativas.

El Acto Legislativo número 02 de 2023 fue producto de los Proyectos de Reforma número 002 de 2022 Senado¹, acumulado con los Proyectos número 03 de 2022 Senado² y 11 de 2022 Senado³, 260 de 2022 Cámara⁴. De la exposición de motivos de esas tres iniciativas es claro que el espíritu que animó al legislador versaba sobre dos propósitos

¹ *Gaceta del Congreso* número 877 del 6 de agosto de 2022. Páginas 8-11.

² *Gaceta del Congreso* número 877 del 6 de agosto de 2022. Páginas 12-15.

³ *Gaceta del Congreso* número 879 del 6 de agosto de 2022. Páginas 26-28.

⁴ El Proyecto número 02 de 2022 Senado fue autoría de los Congresistas Marcos Daniel Pineda García, Óscar Barreto Quiroga, Diela Liliana Benavides Solarte, Juan Samy Merheg Marún, Efraín Cepeda Sanabria, Miguel Ángel Barreto Castillo, Nicolás Echeverry, Nadia Blel Scaff, Liliana Bitar y Soledad Tamayo Tamayo. El Proyecto de Reforma número 03 de 2022 Senado tuvo como autores a los Congresistas Jairo Humberto Cristo Correa, Germán Rogelio Anís, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Jorge Méndez Hernández, Jaime Rodríguez Contreras, Julio Triana Quintero, Carolina Arbeláez, Gersel Luis Pérez, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar, David Luna y otras firmas. Finalmente, el Proyecto de Acto Legislativo número 011 de 2022 fue radicado por Miguel Uribe Turbay, Paola Andrea Holguín Moreno, Enrique Cabrales Baquero, Honorio Miguel Enríquez Pinedo, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Ciro Alejandro Ramírez C., Carlos Manuel Meisel Vergara, Yenny Esperanza Rozo Zambrano, José Vicente Carreño Castro, Josué Alirio Barrera Rodríguez, Esteban Quintero Cardona, Juan Espinal, Hernán Darío Cadavid Márquez, Holmes de Jesús Echeverría de La Rosa, José Jaime Uscátegui Pastrana, Christian M. Garcés Aljure, Edwar Alexis Triana Rincón, Vladimir Olaya Mancipe, Óscar Darío Pérez Pineda, Andrés Eduardo Forero Molina, Carlos Edward Osorio Aguiar, Hugo Danilo Lozano, Óscar Villamizar Meneses y Juan Felipe Corzo Álvarez.

centrales. En primer lugar, pretendía otorgarle más tiempo al Congreso para el desarrollo de su función legislativa de manera que incrementara la calidad del debate de las iniciativas de interés nacional y se redujera la cantidad de proyectos que no llegaban siquiera a ser debatidos por falta de tiempo.

En segundo lugar, buscaba fortalecer el control político como herramienta para exigirle al gobierno el cumplimiento de sus funciones y la implementación de las políticas públicas a su cargo. La lectura que hacían en ese entonces los Congresistas autores de las iniciativas era que los 8 meses de sesiones ordinarias que previó el Constituyente en 1991 resultaban insuficientes para responder a las demandas ciudadanas y a la necesidad de realizar reformas importantes a nuestro ordenamiento jurídico.

Al respecto, el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2022 Senado resaltó que, según la MOE, en la Legislatura 2018-2019 el 57,14% de las iniciativas se archivaron por falta de tiempo para ser debatidas. Ese proyecto enfatizó en la necesidad de ampliar el segundo periodo de sesiones específicamente para poder tramitar con mayor rigor los proyectos de acto legislativo toda vez que esas son las iniciativas que requieren un mayor número de debates. Además, observaron con acierto una falencia del diseño original de la Carta Política en virtud del cual el primer periodo de sesiones ordinarias tenía 5 meses mientras en el segundo periodo el tiempo efectivo era solo de 3 meses. Resaltaron que esa distribución desigual de tiempo en uno y otro periodo complejizaba el trámite de los actos legislativos que deben tener 4 debates en cada periodo.

Esas iniciativas también argumentaban que varios países de la región iberoamericana le reconocen mayor tiempo de trabajo ordinario a sus Congresos. Por ejemplo, en Ecuador el periodo de sesiones ordinarias es de 10 meses al año desde el 5 de enero de cada anualidad; en Argentina el periodo ordinario de sesiones es de 9 meses entre marzo y noviembre; en España también ocupa 9 meses entre septiembre a diciembre y febrero a junio; en Brasil es de 9 meses también entre el 15 de febrero y el 30 de junio y entre el 1º de agosto y el 15 de diciembre.

La preocupación por la escasez de tiempo para la discusión y aprobación de los proyectos de ley viene de tiempo atrás. Prueba de ello es que, persiguiendo el mismo objetivo de permitir la discusión de un mayor número de iniciativas y el fortalecimiento de la labor de control político, entre el 2020 y el 2021 se presentaron otros cuatro proyectos de acto legislativo que también proponían modificar el artículo 138 de la Constitución para ampliar el término del segundo periodo de sesiones ordinarias. Tres de ellos fijaban el segundo periodo de sesiones entre el 16 de enero y el 20 de junio y otro lo hacía desde el 20 de enero⁵.

⁵ Se trata de los Proyectos de Acto Legislativo número 508 de 2021 Cámara, 37 de 2021 Senado; 385 de 2020

En suma, como resultado del Acto Legislativo número 02 de 2023 se modificó con acierto el artículo 138 de la Constitución Política ampliando en un mes el segundo periodo de sesiones ordinarias. Este proyecto reconoce y saluda ese elemento de la reforma y no pretende modificarlo. No obstante, a propósito del trámite del referido acto legislativo, el Congreso incorporó un contenido normativo que contradice los objetivos que perseguía la reforma propuesta: la prohibición de tramitar proyectos de ley estatutaria y de Reforma a la Constitución en ese mes adicional comprendido entre el 16 de febrero y el 15 de marzo de cada anualidad.

En consecuencia, este proyecto de reforma se enfoca únicamente en eliminar esa prohibición de tal forma que el Congreso recupere la facultad legislativa en relación con todo tipo de iniciativas a su cargo durante la totalidad del tiempo que está llamado a sesionar de manera ordinaria. A continuación, se exponen los antecedentes que dieron lugar a la aprobación del contenido normativo objeto de controversia y se exponen los argumentos centrales para justificar la modificación que se pretende lograr con este proyecto de Reforma Constitucional.

2.2. ANTECEDENTES DE LA PROHIBICIÓN DE TRAMITAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA ENTRE EL 16 DE FEBRERO Y EL 15 DE MARZO

Pese a que no era la voluntad de los autores de los tres proyectos que dieron lugar al Acto Legislativo número 02 de 2023, durante el tránsito de esa reforma se incluyó la disposición que ahora se pretende eliminar. Esa propuesta surgió en la ponencia para el segundo debate ante la plenaria del Senado en primera vuelta. Allí, los ponentes propusieron la siguiente redacción: “Entre el 16 de enero y el 15 de marzo, sólo se podrán tramitar leyes ordinarias, adelantar debates de control político y audiencias públicas”. La justificación de los ponentes para incluir ese texto fue mantener el trámite reforzado que el Constituyente originario previó para las leyes orgánicas, estatutarias y para los proyectos de acto legislativo. Estimaron que ese objetivo se cumplía al impedir que este tipo de iniciativas tuvieran más tiempo para ser debatidas⁶.

En esa primera vuelta, el texto que finalmente aprobó el Senado en ese aspecto dictaba que: “Entre el 16 de enero y el 15 de marzo, sólo se podrán tramitar leyes ordinarias de origen congresional, adelantar debates de control político y audiencias públicas. Se exceptúa de esta restricción el trámite del Plan Nacional de Desarrollo”⁷. Durante la primera vuelta de la iniciativa esa propuesta fue rechazada inicialmente por la Cámara de Representantes⁸, pero

Cámara; 266 de 2020 Cámara y 130 de 2020 Cámara.

⁶ *Gaceta del Congreso* número 1130 del 23 de septiembre de 2022. Página 7.

⁷ *Gaceta del Congreso* número 1279 del 20 de octubre de 2022. Página 4.

⁸ Si bien fue aprobada con algunas modificaciones en

a la postre la plenaria de esa corporación la terminó aprobando en el informe de conciliación⁹.

Desde el inicio de la segunda vuelta del entonces proyecto de acto legislativo en la Comisión Primera del Senado se mantuvo el texto que se impuso en la conciliación de la primera vuelta¹⁰. En la ponencia para el segundo debate en el Senado en la segunda vuelta del proyecto, se incluyó el texto ahora vigente según el cual “Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni Reformas a la Constitución”¹¹. Una vez más, la justificación para ello fue proteger el trámite reforzado que la carta política previó para este tipo de iniciativas¹². En los dos debates de la segunda vuelta en la Cámara de Representantes se aprobó esa misma redacción¹³.

Es dable notar que además de los argumentos de proteger el trámite reforzado que exige la Constitución para ese tipo de leyes y de garantizar tiempo para el control político, el Congreso quería privilegiar el trámite de iniciativas congresuales. Ello es apreciable considerando que el Senado aprobó en primera vuelta un texto según el cual “Entre el 16 de enero y el 15 de marzo, sólo se podrán tramitar *leyes ordinarias de origen congresional*, adelantar debates de control político y audiencias públicas. Se exceptúa de esta restricción el trámite del Plan Nacional de Desarrollo”¹⁴. Teniendo en cuenta ese antecedente a la luz del texto que finalmente se aprobó en el segundo inciso del artículo 138 superior es dable suponer que el legislador estimó que los proyectos de Reforma a la Constitución y de ley estatutaria tendían a ser mayoritariamente iniciativas de origen gubernamental y ocupaban una parte importante del tiempo de la legislatura por lo que proscribir su debate en el mes adicional de sesiones ordinarias favorecería la discusión de los proyectos de autoría de los Congresistas.

A continuación, se ofrecen tres argumentos para soportar la eliminación de la prohibición de darle trámite a proyectos de ley estatutaria y Reformas a la Constitución entre el 16 de febrero y el 15 de marzo. En primer lugar, se explicará que esa prohibición debe ser eliminada pues contrario a lo que se esgrimió durante el trámite del Acto Legislativo número 02 de 2023 permitir que ese tipo de proyectos se debatan durante todo el segundo periodo de sesiones no obsta ni desnaturaliza el trámite especial y reforzado que prevé la Constitución para las leyes estatutarias y las Reformas a la Constitución.

En segundo lugar, se argumentará que levantar la prohibición contenida actualmente en el segundo inciso del artículo 138 superior no obsta para el cumplimiento del objetivo del Acto Legislativo número 02 de 2023 tendiente a fortalecer el control político. Por el contrario, mantener esa restricción es contraproducente para el correcto ejercicio del control político y contradice y dificulta el otro objetivo de esa reforma consistente en permitir que el Congreso cuente con mayor tiempo para la discusión de proyectos de interés nacional y para mejorar la calidad del debate y por esa vía de nuestro régimen democrático.

Entercer lugar, se desmiente una razón que también inspiró la prohibición objeto de reproche como es la tesis según la cual los proyectos de Reforma a la Constitución y los proyectos de ley estatutaria son mayoritariamente iniciativas de gobierno. Como se verá, eso no tiene fundamento (al menos durante los últimos dos periodos constitucionales del Congreso). Por el contrario, impedir que ese tipo de proyectos hagan su curso durante el primer mes del segundo periodo de sesiones ordinarias menoscaba el poder del Congreso y lesiona la iniciativa legislativa de origen congresual. A continuación, se desarrollan esos tres argumentos.

2.3. PERMITIR QUE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Y DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN SE TRAMITEN DURANTE TODO EL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS NO DESNATURALIZA EL TRÁMITE ESPECIAL Y REFORZADO QUE PREVÉ LA CONSTITUCIÓN PARA ESE TIPO DE PROYECTOS

La Constitución prevé un trámite reforzado o especial tanto para la aprobación de leyes estatutarias como para los actos legislativos y otros reformativos de la Constitución. En seguida se enuncian las reglas que hacen especial o reforzado el trámite de los actos reformativos de la Constitución y luego se presenta una explicación equivalente en relación con el proceso que deben seguir los proyectos de ley estatutaria.

En su artículo 374 la Constitución de 1991 reconoce tres mecanismos para ser reformada. El primero es el acto legislativo, el segundo es la Asamblea Constituyente y el tercero es el referendo. Todos tienen en común que, en todo o en parte, deben ser aprobados por el Congreso.

la Comisión Primera de la Cámara (Acta número 28 del 17 de noviembre de 2022), el texto aprobado por la plenaria de la Cámara excluyó ese contenido normativo. Al respecto consultar la *Gaceta del Congreso* número 1692 del 19 de diciembre de 2022. Página 25.

⁹ *Gaceta del Congreso* número 1657 del 14 de diciembre de 2022. Página 2.

¹⁰ *Gaceta del Congreso* número 189 del 21 de marzo de 2023. Página 7.

¹¹ *Gaceta del Congreso* número 456 del 10 de mayo de 2023. Página 12.

¹² *Gaceta del Congreso* número 408 del 2 de mayo de 2023. Página 6.

¹³ En relación con el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara ver la *Gaceta del Congreso* número 547 del 26 de mayo de 2023, página 7 y el Acta número 54 del 30 de mayo de 2023. En cuanto al segundo debate en la plenaria de la Cámara consultar la *Gaceta del Congreso* número 646 del 7 de junio del 2023, página 25 y la *Gaceta del Congreso* número 794 del 27 de junio de 2023, página 30.

¹⁴ *Gaceta del Congreso* número 1279 del 20 de octubre de 2022. Página 4. Subrayas propias.

El Título XIII de la Constitución establece algunas reglas especiales para el trámite de esas iniciativas. El artículo 375 aborda buena parte de los requisitos que le aplican a los proyectos de acto legislativo. En primer lugar, que solo pueden presentar este tipo de proyectos el gobierno, al menos diez Congresistas, el 20% de los concejales o diputados y los ciudadanos en un número equivalente al 5% del censo electoral vigente. En segundo lugar, que estos proyectos deben tramitarse mediante 8 debates en dos periodos ordinarios consecutivos. En tercer lugar, que en el primer periodo (primera vuelta) la votación requerida es la ordinaria, pero en el segundo periodo (segunda vuelta) deben contar con el voto favorable de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En cuarto lugar, el referido artículo establece que en el segundo periodo únicamente pueden debatirse iniciativas de acto legislativo que fueran presentadas en el primer periodo.

Adicionalmente, el artículo 377 de la Carta establece que los actos legislativos que versen sobre *“los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso”* deben ser sometidos a referendo en el caso de que un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral lo solicite dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la Reforma Constitucional.

Los demás artículos del referido título del texto superior versan sobre el referendo y la Asamblea Constituyente. En virtud del artículo 376, esta última debe ser convocada por el pueblo mediante votación, previa aprobación de una ley que así lo indique y que a su vez deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de cada Cámara. En sentido similar, el artículo 378 señala que por iniciativa del gobierno o de los ciudadanos, el Congreso podrá aprobar una ley para someter a referendo un proyecto de Reforma a la Constitución. Esa ley debe también ser aprobada por la mayoría de los miembros de ambas Cámaras.

Finalmente, el artículo 379 de la Constitución limita las posibilidades de declarar inconstitucionales los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esas son las únicas reglas que hacen especial y reforzado el trámite de las Reformas a la Constitución. Vale destacar que la Constitución, tal como se aprobó en 1991, no impedía que el Congreso debatiera proyectos de Reforma a la Constitución durante la totalidad de la duración de los periodos de sesiones ordinarias.

Así pues, levantar la limitación para debatir Reformas a la Constitución entre el 16 de febrero y el 15 de marzo contenida en el acto legislativo que modificó el artículo 138 superior no desconoce el cariz especial y reforzado que el Constituyente previó en 1991 para el trámite de esas iniciativas. En consecuencia, no es cierto que el eventual debate de proyectos de Reforma a la Constitución entre el 16 de febrero y el 15 de marzo desnaturalice el trámite especial que el texto superior prevé para esas iniciativas pues ese mes ahora hace parte del segundo

periodo ordinario de la legislatura y la única regla temporal fijada en 1991 para el trámite de Reformas a la Constitución, en particular respecto de los actos legislativos, era que estos debían debatirse en dos periodos de sesiones ordinarias y consecutivos.

Ahora bien, en relación con las leyes estatutarias, el artículo 152 de la Constitución indica que se deben tramitar como tales aquellas leyes que regulan los derechos y deberes fundamentales y los recursos y procedimientos para su protección, la administración de justicia, la organización y el régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales, los mecanismos e instituciones de participación, los estados de excepción y las reglas de igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

A su turno, el artículo 153 fija los requisitos especiales que, a diferencia del resto de leyes, deben ser observadas por las leyes estatutarias en su proceso de aprobación, modificación y derogación. En primer lugar, la Constitución ordena que ese tipo de iniciativas deben contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. En segundo lugar, que el trámite en el Congreso debe agotarse dentro de una sola legislatura y, en tercer lugar, que la Corte Constitucional ejercerá control previo tanto formal como material de la iniciativa estatutaria que llegará a ser aprobada por el poder legislativo.

Así pues, son esas tres y ninguna otras las características que hacen del procedimiento de las leyes estatutarias uno más estricto y calificado en comparación con el que deben seguir las demás leyes. En todo lo demás, los proyectos de ley estatutaria deben cumplir el mismo proceso de formación, modificación o derogación que los demás proyectos de ley¹⁵.

En este punto es prudente rescatar el argumento de los y las Representantes ponentes para segundo debate en la primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 2023 para justificar la importancia de permitir que proyectos de Reforma a la Constitución y de leyes estatutarias pudieran ser objeto de debate durante la totalidad del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso. Al respecto, señalaron que:

“se elimina el segundo inciso propuesto, toda vez que va en contravía de lo estipulado en la Constitución Política, ya que esta no contempla limitaciones a las materias que pueden ser sujeto de discusión en las sesiones ordinarias del Congreso. Si bien el texto constitucional prevé limitaciones en este sentido, únicamente se predicen de las sesiones extraordinarias, por lo que el legislador estaría desbordando su función Constituyente al imponer este tipo de limitaciones a las funciones del Congreso de la República¹⁶”.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2023.

¹⁶ Documento disponible para consulta en: <https://www.camara.gov.co/modificacion-periodo-legislativo>

Tal y como lo resaltaban los Congresistas que se opusieron en la Comisión Primera al inciso que este proyecto pretende eliminar, el Constituyente en 1991 no limitó el tipo de iniciativas que podían ser consideradas por el Congreso durante las sesiones ordinarias. Ello implica que el espíritu de la Constitución es que el Congreso tenga a disposición la totalidad de los periodos ordinarios de sesiones para debatir y tramitar proyectos de ley estatutaria y de Reformas a la Constitución.

Limitar en todo o en parte esa potestad, como lo hace el actual artículo 138 superior, es altamente inconveniente y lesiona el cabal cumplimiento de la labor del Congreso. En particular amenaza su función legislativa y de Reforma a la Carta Política. Es de todo punto de vista contradictorio ampliar en un mes el tiempo ordinario para sesionar y al tiempo autorrestringir las materias de las que puede conocer en ese periodo. Como se demostrará en el tercer argumento, la proporción mayoritaria de proyectos de Reforma a la Constitución y de ley estatutaria que se presentan son archivados y la principal causa de ello no es que el legislador los rechace al término del debate, sino que materialmente carece del tiempo necesario para siquiera considerarlos.

Así pues, el inciso segundo del artículo 138 superior es altamente inconveniente para la salud del sistema democrático que demanda que el Congreso pueda tramitar en forma ordinaria proyectos de especial interés nacional como lo son las Reformas a la Constitución y las leyes estatutarias y que en ese proceso tenga las condiciones materiales para dar debates de calidad con el debido rigor y profundidad que la sociedad merece. Por lo demás, la posibilidad de tramitar proyectos de Reforma a la Constitución y de ley estatutaria en el mes comprendido entre el 16 de febrero y el 15 de marzo también contribuye a que el legislador tenga más tiempo para debatir otro tipo de iniciativas en los otros meses del segundo periodo de sesiones.

Finalmente, el Congreso no debería tener vedada la posibilidad de Reformar la Constitución ni de debatir proyectos de ley estatutaria el algún tiempo dentro de los periodos ordinarios de sesiones. Ello, por cuanto la Carta Política reserva para las leyes estatutarias materias de especial interés nacional, característica que por supuesto se predica también de los actos reformativos de la Constitución. Nuestro régimen político y jurídico puede requerir que en determinada coyuntura el Congreso se apreste con agilidad a debatir ese tipo de iniciativas para hacer frente a las demandas o necesidades populares por lo que impedir que ello pueda ocurrir dentro de un mes entero del periodo ordinario de sesiones amenaza esa competencia y le resta poder y aptitud al poder legislativo.

2.4. PERMITIR QUE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Y DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN SE DEBATAN DURANTE TODO EL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES NO LESIONA LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO A CARGO DEL CONGRESO

La Constitución Política le otorga al Congreso la potestad de ejercer control político al Gobierno nacional. La función de control político a cargo del poder legislativo es de especial relevancia en nuestro sistema democrático pues es una herramienta para garantizar la separación de poderes y para controlar y hacer contrapeso al poder Presidencial. En este acápite se describen algunas las formas y tiempos previstos en la Constitución para ejercer control político y luego se desarrolla el argumento según el cual el contenido normativo previsto en el segundo inciso del artículo 138 superior no solo no es efectivo ni necesario para proteger la labor de control político, sino que de hecho su aplicación puede poner en riesgo la posibilidad de ejercer esa función con calidad.

El artículo 135 de la Carta establece diferentes modalidades a través de las cuales el Congreso puede realizar labores de control político

“Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

(...)

3. Solicitar al gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral <sic> 2 del artículo siguiente.

4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia.

(...)

8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos

la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma”.

Durante la vigencia de la actual Constitución el desarrollo de la función de control político ha coexistido con la de hacer las leyes. De hecho, el propio artículo 138 superior privilegia en términos temporales el ejercicio del control político por sobre la función legislativa. En el último inciso de aquella norma se lee que el Congreso está facultado para realizar control político durante todo el tiempo, esto es, indistintamente en los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones y también durante el receso legislativo. En consecuencia, mientras el Congreso cuenta con 9 meses para legislar tiene el año completo para ejercer control político.

Así las cosas, no es necesario impedir que los proyectos de Reforma a la Constitución y de leyes estatutarias se debatan durante uno de los 9 meses de sesiones ordinarias como medio para garantizar ni para privilegiar el desarrollo de la función de control político pues esta última puede ser desarrollada todo el tiempo. Incluso, si no fuera posible realizar actividades de control político más allá de los periodos de sesiones ordinarias, el Congreso a través de sus mesas directivas puede organizar y disponer del tiempo de manera que algunos días se realice actividad legislativa y en otros se lleven a cabo labores de control político, como en efecto sucede. Las materias sobre las cuales legislar y el tipo de proyectos a ser considerados no inciden en la posibilidad de reservar algunos días de la semana para control político y otros para la discusión de proyectos.

De hecho, para que la prohibición contenida en el segundo inciso del artículo 138 superior fuera efectiva a efectos de priorizar el ejercicio del control político las mesas directivas deberían concentrar esa labor, por sobre la actividad legislativa, entre el 16 de febrero y el 15 de marzo. Sin embargo, tal tesis contradice y desnaturaliza la función misma de ejercer control político. Esa facultad debe estar disponible todo el tiempo pues no es previsible el momento del año en que las fuerzas políticas independientes y de oposición quieran hacer control político al ejecutivo. No tendría sentido concentrar

en esas semanas los debates de control político ni las mociones de censura, por ejemplo, pues ese tipo de espacios responden a las coyunturas políticas y a los eventos de la vida nacional que perfectamente podrían sucederse en otros momentos del año.

Muy por el contrario, entonces, la prohibición de tramitar proyectos de Reforma Constitucional y de leyes estatutarias entre el 16 de febrero y el 15 de marzo podría resultar contraproducente al Congreso en relación con el cumplimiento de la función de control político y de la función legislativa. Por un lado, como consecuencia del segundo inciso del |Acto Legislativo número 02 de 2023 los legisladores no tienen la posibilidad de avanzar en la discusión de ese tipo de proyectos que son de especial interés y relevancia por sus efectos normativos entre mediados de diciembre y mediados de marzo. Por otro lado, bien puede darse el caso que en esas semanas no exista motivación ni razón alguna para convocar al ejecutivo a rendir cuentas ante el Congreso. Entonces, la imposibilidad de tramitar iniciativas de especial interés como los proyectos de Reforma a la Constitución y leyes estatutarias en el primer mes del segundo periodo ordinario de sesiones llevaría a que su trámite se concentre en los otros meses del periodo lo que a su vez reduciría los tiempos disponibles en la legislatura para tramitar otro tipo de proyectos y para desarrollar labores de control político.

En consecuencia, proteger la función de control político es un mal argumento para justificar la prohibición de tramitar leyes estatutarias y Reformas a la Constitución entre el 16 de febrero y el 15 de marzo. De hecho, esa medida pone en mayor riesgo el tiempo efectivo con que cuenta el Congreso para hacer control político, especialmente durante el segundo periodo ordinario de sesiones.

A modo de síntesis, en seguida se recapitulan las cuatro razones para rebatir el argumento de mantener el segundo inciso del artículo 138 superior como vía para proteger el desarrollo del control político a cargo del Congreso. Primero, porque el Congreso tiene a disposición la totalidad del año para ejercer ese tipo de control mientras solo cuenta con 9 meses para legislar. Eso implica que la Constitución ya privilegia ampliamente el desarrollo del control político. Por ende, el mayor tiempo que el Congreso se conceda para sesionar debe estar disponible para tramitar todo tipo de iniciativas legislativas.

Segundo, porque para hacer efectivo ese argumento en la práctica habría que concentrar la labor de control político en un mismo mes (del 16 de febrero al 15 de marzo) por ser el tiempo que quedaría libre del trámite de proyectos de Reforma a la Constitución y de leyes estatutarias, pero hacerlo así lesiona el cariz del control político y limitaría verdaderamente su ejercicio. Ello también vulneraría los derechos de la oposición y de las fuerzas políticas

declaradas en independencia al poder ejecutivo y corroería la salud de nuestro sistema democrático empoderando aún más al régimen Presidencialista.

Tercero, porque durante el mes comprendido entre el 16 de febrero y el 15 de marzo, como durante los demás meses de sesiones ordinarias, las mesas directivas tienen la potestad de organizar el tiempo de manera que se reserven espacios para legislar y para hacer control político. De hecho, el quehacer del Congreso durante la vigencia de la Constitución de 1991 demuestra que es perfectamente viable organizar el tiempo de Comisiones y Plenarias para que la actividad de control político coexista con la función legislativa.

Cuarto, y finalmente, porque como se evidencia en el acápite siguiente, el tiempo es el recurso más escaso con que cuenta el Congreso para poder tramitar debidamente iniciativas de especial interés nacional como las Reformas a la Constitución y los proyectos de ley estatutaria. La falta de tiempo y la gran cantidad de iniciativas radicas son el principal factor que lleva al archivo de ese tipo de proyectos. Así las cosas, tener a disposición para esos fines el mes adicional de sesiones comprendido entre el 16 de febrero y el 15 de marzo favorecería enormemente que el Congreso en efecto tenga la capacidad material de debatir proyectos de ley estatutaria y de Reformas a la Constitución. Impedir que esas iniciativas avancen en su trámite durante ese mes adicional en el segundo periodo de sesiones congestionaría la agenda congresual del resto del periodo, complejizando el agendamiento de espacios de control político.

A continuación, se desarrolla el tercer argumento para levantar la prohibición de tramitar proyectos de Reforma Constitucional y de ley estatutaria entre el 16 de febrero y el 15 de marzo. En estas páginas se demuestra con evidencia empírica que contrario a la percepción del propio Congreso, estas iniciativas son mayoritariamente de autoría congresual. Sin embargo, como se verá, ante la falta de tiempo para su discusión y votación la práctica legislativa ha consistido en priorizar el debate de aquellos proyectos de ese tipo presentados por el Gobierno nacional y por otros actores por lo que, aunque se presentan en menor cantidad, los proyectos de Reforma Constitucional y de ley estatutaria con un origen diferente al congresual son los que tienen mayor protagonismo y en términos relativos resultan aprobados en mayor medida.

En consecuencia, se mostrará que para fortalecer la iniciativa congresual y balancear el poder del ejecutivo en la discusión de estas materias no hace falta proscribir la posibilidad de darles trámite entre el 16 de febrero y el 15 de marzo sino al contrario conviene permitir que ese tiempo esté a disposición del Congreso de manera que se pueda avanzar con

el agendamiento de aquellos proyectos de autoría exclusiva de los Congresistas.

Para ello, en un primer momento se presenta una caracterización de los proyectos de Reforma Constitucional que fueron radicados en las últimas 6 legislaturas precisando el autor de cada iniciativa y la suerte que corrió en su trámite. Luego, se estudia en detalle el porcentaje de proyectos de ese tipo radicados por cada actor y su índice de aprobación para ofrecer comparaciones relativas y globales que comprendan lo ocurrido en los últimos dos periodos constitucionales del Congreso frente a la discusión y votación de Reformas a la Constitución. En segundo lugar, se replica ese mismo ejercicio con los proyectos de ley estatutaria que se presentaron en el referido interregno y, finalmente, se exponen algunas conclusiones.

2.5. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN RADICADOS EN LOS ÚLTIMOS DOS PERIODOS CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO

A continuación, se ahonda en la caracterización de los proyectos de acto legislativo tramitados durante las últimas siete legislaturas en el Congreso, es decir, entre julio de 2018 y junio de 2025. La información contenida en este acápite demuestra la falsedad del argumento según el cual los proyectos de Reforma a la Constitución son mayoritariamente iniciativas de gobierno. A su vez, da cuenta de que la prohibición de tramitar Reformas a la Constitución entre el 16 de febrero y el 15 de marzo, lejos de proteger y priorizar la iniciativa congresual, la lesiona y distancia a los Congresistas de la posibilidad de darle trámite a ese tipo de proyectos de su autoría.

En la siguiente tabla se puede apreciar el número y nombre del proyecto, si inició su trámite en la Cámara o en el Senado, sus autores y el resultado de su trámite¹⁷. En amarillo oscuro se resaltan aquellos proyectos de Reforma Constitucional que fueron presentados por el poder ejecutivo, en amarillo claro los que son de autoría mixta entre Congresistas y Gobierno nacional y en verde claro los de autoría mixta entre Congresistas y otros actores. Sin color se aprecian aquellos que son de autoría congresual. Por su parte, en morado se resaltan los proyectos que se convirtieron en actos legislativos Finalmente, el gris corresponde a los proyectos que fueron retirados.

TABLA 1. Información clave sobre los proyectos de acto legislativo radicados entre la Legislatura 2018-2019 hasta la Legislatura 2024-2025, tramitados en la Cámara de Representantes

¹⁷ Elaboración propia a partir de información obtenida en: <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley> Se hizo la búsqueda filtrando por legislatura y luego mediante la opción de búsqueda avanzada de actos legislativos sin hacer distinción por la Cámara de origen.

Legislatura	Número y título de proyecto de acto legislativo	Origen	Autoría	Estado
2018-2019 34 proyectos de acto legislativo	PAL 010 de 2018 (269 de 2018 C). Barrancabermeja Distrito Especial	Senado	Congresual	Acto Legislativo número 01 de 2019
	PAL número 021 de 2018. Carrera Administrativa	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 023 de 2018. Regalías	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 039 de 2018. Inclusión Digital	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 044 de 2018 (025 de 2018 S). Alcalde Mayor Segunda Vuelta	Cámara	Congresual	Acto Legislativo número 03 de 2019
	PAL número 046 de 2018. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 066 de 2018. Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 067 de 2018 (025 de 2018 S). Alcalde Mayor Segunda Vuelta	Cámara	Congresual	Acto Legislativo número 03 de 2019
	PAL número 072 de 2018 (020 de 2018 S). Delitos Conexos	Cámara	Gubernamental	Acto Legislativo número 02 de 2019
	PAL número 073 de 2018. Servidor Público	Cámara	Gubernamental	Retirado
	PAL número 074 de 2018. Cuerpos Colegiados	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PAL número 081 de 2018. Servidor Público	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PAL número 087 de 2018. Comisión de la Verdad	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 101 de 2018. Idoneidad Ministros	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 105 de 2018. Elecciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 110 de 2018. Regalías	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 126 de 2018. Segunda Vuelta Alcalde Mayor	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 128 de 2018. Seguridad Jurídica	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 140 de 2018. Unificación Calendario Electoral	Senado	Congresual	Archivado
	PAL número 144 de 2018. Delitos Menores	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 161 de 2018. Tope Salario Congresista	Cámara	Mixto (Congresual y Gubernamental)	Archivado
	PAL número 174 de 2018. Regalías	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 186 de 2018. Tolima Distrito Musical	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 211 de 2018. Modificación Presupuestal	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 267 de 2018. Administración de Justicia	Senado	Gubernamental	Archivado
	PAL número 038 de 2019. Niños, niñas y adolescentes	Senado	Mixto (Congresual y Gubernamental)	Archivado
	PAL número 339 de 2019. Presupuesto Bienal	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 341 de 2019. Modifica Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 343 de 2019 (40 de 2019 S). Regalías	Cámara	Congresual	Acto Legislativo número 5 de 2019
	PAL número 352 de 2019. Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 355 de 2019 (039 de 2019 S). Control Fiscal	Cámara	Mixto (Congresual y Contraloría)	Acto Legislativo número 4 de 2019

	PAL número 358 de 2019. Idoneidad Ministros	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 365 de 2019 (40 de 2019 S). Regalías	Cámara	Mixto (Congresual y Gubernamental)	Acto Legislativo número 5 de 2019
	PAL número 406 de 2019. Prisión Perpetua	Cámara	Congresual	Archivado
2019-2020 22 proyectos de acto legislativo	PAL número 01 de 2019 (021 de 2019 S). Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Acto Legislativo número 1 de 2020
	PAL número 02 de 2019 (024 de 2019 S). Régimen Especial Amazonas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 047 de 2019 (021 de 2019 S). Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Acto Legislativo número 1 de 2020
	PAL número 051 de 2019. Segunda Instancia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 069 de 2019. Idoneidad de Ministros	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 074 de 2019. Protección Animal.	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 080 de 2019. Derechos de la Naturaleza.	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 087 de 2019. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 107 de 2019 (022 de 2019 S). Elección Fiscal General	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 122 de 2019. Seguridad Jurídica Tributaria	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 134 de 2019. Elección Alcaldes Locales	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 165 de 2019. Acceso a Internet	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 170 de 2019. Girardot Distrito Especial	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 172 de 2019. Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 182 de 2019 (023 de 2019 S). Región Metropolitana de la sabana	Cámara	Congresual	Acto Legislativo número 2 de 2020
	PAL número 184 de 2019. Derecho a la educación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 205 de 2019. Pena de Muerte	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 216 de 2019. Voto Obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 226 de 2019. Semillas Transgénicas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 242 de 2019. Puerto Colombia Distrito	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 325 de 2019. Inhabilidades	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 333 de 2020. Reducción del Congreso	Cámara	Congresual	Archivado
2020-2021	PAL número 001 de 2020. Régimen Especial Amazonía	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 003 de 2020. (467 de 2020 C). Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la Ciudad de Medellín	Senado	Congresual	Acto Legislativo número 1 de 2021
	PAL número 006 de 2020. Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 007 de 2020 Derechos de la Naturaleza	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 008 de 2020. Semillas Transgénicas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 013 de 2020 (477 de 2020 C). Distrito Turístico, Cultural e Histórico al Municipio de Puerto Colombia	Senado	Congresual	Archivado
	PAL número 022 de 2020 (458 de 2020 C). Prohibir minería en páramos	Senado	Congresual	Archivado

38 proyectos de acto legislativo	PAL número 025 de 2020. Voto Virtual	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 031 de 2020. Educación Superior Gratuita	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 032 de 2020. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 052 de 2020. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 065 de 2020. Consumo de Drogas Sitios Públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 100 de 2020. Vivienda Digna	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 130 de 2020. Periodos Legislativos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 131 de 2020. Educación Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 145 de 2020. Lista Cerrada	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 167 de 2020. Sesiones Virtuales	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 194 de 2020. Voto Obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 201 de 2020. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 247 de 2020. Vicepresidencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 250 de 2020. Reforma Política	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 261 de 2020. Fiscalía General	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 266 de 2020. Periodos Legislativos	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 279 de 2020. Animales Sintientes	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 287 de 2020. Derecho a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 345 de 2020. Voto Obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 382 de 2020. Canasta Básica	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 385 de 2020. Periodo Legislativo	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 401 de 2020. Control Político	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 406 de 2020. Inhabilidades	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 508 de 2021 (037 de 2021 S). Periodos Legislativos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 521 de 2021 (038 de 2021S) Distrito Turístico Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 539 de 2021. Reducción Salario Congresista	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 546 de 2021. Coaliciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 547 de 2021. Ampliación de Periodos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 559 de 2021. Vicepresidencia	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 626 de 2021. Circunscripciones de Juventudes	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 627 de 2021. Participación Política de la Juventud	Cámara	Congresual	Archivado	
2021-2022	PAL número 002 de 2021. Cannabis de uso adulto	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 006 de 2021. (376 de 2021 C). Agua	Senado	Congresual	Archivado
	PAL número 008 de 2021 (402 de 2021 C). Campesinado	Senado	Congresual	Archivado
	PAL número 009 de 2021. Salario de los Congresistas.	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 011 de 2021. (366 de 2021 C). Modifica Art. 65. de la Constitución	Senado	Congresual	Archivado
	PAL número 024 de 2021 (022 de 2021 S). Participación política de juventudes	Cámara	Congresual	Archivado
35 proyectos de acto legislativo				

	PAL número 031 de 2021. Circunscripción especial jóvenes	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 035 de 2021. Límite de periodos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 041 de 2021. Alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 051 de 2021. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 052 de 2021. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 082 de 2021. Jóvenes	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 084 de 2021. Salario Congresistas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 093 de 2021. Vivienda digna	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 097 de 2021. Acceso a curules	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 124 de 2021. Medidas transitorias voto obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 125 de 2021. Reforma a la justicia	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 144 de 2021. Voto obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 146 de 2021 (023 de 2021 S). Control político	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 161 de 2021. Derecho a nacer	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 162 de 2021. Reducción Congreso	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 188 de 2021. Prohibición explotación de petróleo	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 212 de 2021. Edad Congresistas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 214 de 2021. Fuero Congresistas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 243 de 2021 (025 de 2021 S). Distrito literario Aracataca	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 259 de 2021. Sala Especial Militar	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 279 de 2021. Matrícula Cero	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 296 de 2021. Deroga la JEP	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 297 de 2021. Delito político	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 320 de 2021 (024 de 2021 S). Reforma a la justicia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 391 de 2021. Girardot Distrito Especial	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 429 de 2022. Distrito Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 431 de 2022. Consejos Comunitarios	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 442 de 2022. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 444 de 2022. Derecho a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
2022-2023	PAL número 001 de 2022 (269 de 2022C). Derecho a la alimentación	Senado	Congresual	Archivado
40 proyectos de acto legislativo	PAL número 002 de 2022 (033 de 2022S). Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 002 de 2022 S (260 de 2022 C). Modificación periodo legislativo	Senado	Congresual	Acto Legislativo número 2 de 2023
	PAL número 003 de 2022 S (260 de 2022 C). Modificación periodo legislativo	Senado	Congresual	Acto Legislativo número 2 de 2023
	PAL número 003 de 2022. Derechos de la naturaleza	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 004 de 2022. Semillas Transgénicas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 005 de 2022. Alimentación	Cámara	Congresual	Archivado

PAL número 010 de 2022 (267 de 2022 C). Reducciones miembros del Congreso y reducción salarial	Senado	Congresual	Archivado
PAL número 011 de 2022 S (260 de 2022 C). Modificación periodo legislativo	Senado	Congresual	Acto Legislativo número 2 de 2023
PAL número 012 de 2022 (268 de 2022 C). Servicio Militar	Senado	Congresual	Archivado
PAL número 014 de 2022 (298 de 2022 C). Acceso al agua	Senado	Congresual	Archivado
PAL número 018 de 2022 (243 de 2022 C). Reforma política	Senado	Congresual	Archivado
PAL número 019 de 2022 S (254 de 2022 C). Campesinado como sujeto de especial protección	Senado	Mixta (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo número 1 de 2023
PAL número 019 de 2022. Derecho fundamental a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 022 de 2022 (293 de 2022 C). Circunscripción discapacidad	Senado	Congresual	Archivado
PAL número 027 de 2022. Derecho a la educación	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 051 de 2022. Alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 066 de 2022. Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 077 de 2022. Campesino sujeto de derechos	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 081 de 2022. Educación preescolar	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 089 de 2022. Distrito especial Girardot Cundinamarca	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 098 de 2022. Edad Congresistas	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 117 de 2022 (037 de 2022 S). Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 120 de 2022 (038 de 2022 S). Superintendencia en Educación	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 134 de 2022. Voto militar y policía	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 139 de 2022. Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 156 de 2022 (040 de 2022 S). Senados Regionales	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 162 de 2022. Circunscripción afrocolombianos Senado	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 173 de 2022 (035 de 2022 S). Jurisdicción Agraria	Cámara	Mixta (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo número 3 de 2023
PAL número 185 de 2022 (036 de 2022 S). Manizales distrito eje del conocimiento	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 204 de 2022. Matrícula Educación Superior	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 208 de 2022. Reforma CGR- Tribunal	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 211 de 2022. Región metropolitana	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 214 de 2022 (039 de 2022 S). Formato de comunicados	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 215 de 2022. Soacha capital de Cundinamarca	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 224 de 2022. Control fiscal	Cámara	Congresual	Retirado
PAL número 361 de 2023. San Basilio de Palenque	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 387 de 2023. Ascensos militares	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 388 de 2023. Mesada 14-7	Cámara	Congresual	Archivado
PAL número 396 de 2023. Eliminación contralorías territoriales	Cámara	Congresual	Archivado

2023-2024 43 proyectos de acto legislativo	PAL número 001 de 2023. Cannabis de uso adulto	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 002 de 2023. Prohibición de hidrocarburos en la Amazonía	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 003 de 2023 (280 de 2023 C). Mesada Catorce	Senado	Mixto (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo número 1 de 2024
	PAL número 004 de 2023 (290 de 2023 C). Derecho a la alimentación	Senado	Congresual	Archivado
	PAL número 012 de 2023. Distrito Turístico Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 008 de 2023 (280 de 2023 C). Mesada Catorce	Senado	Mixto (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo número 1 de 2024
	PAL número 018 de 2024 (437 de 2024 C). Autonomía departamentos, distritos y municipios	Senado	Congresual	Acto Legislativo número 3 de 2024
	PAL número 019 de 2023. Derecho alimentación saludable	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 019 de 2024 (449 de 2024 C). Manizales eje del conocimiento	Senado	Congresual	Archivado
	PAL número 020 de 2023. Reforma la justicia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 020 de 2024 (436 de 2024 C). Derecho a la alimentación	Senado	Congresual	Archivado
PAL número 021 de 2024 (444 de 2024 C). Fuerza aeroespacial	Senado	Mixto (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo número 2 de 2024	
PAL número 022 de 2023. Amazonas régimen especial	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 024 de 2023. Mesada 14 fuerza pública	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 033 de 2023. Distrito especial eje del conocimiento	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 035 de 2023. Cannabis y tributos	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 045 de 2023. Profesionalización de la fuerza pública de Colombia	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 047 de 2023. Derecho a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 063 de 2023. Circunscripción afrocolombiana	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 069 de 2023. Educación preescolar y media	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 085 de 2023. Distrito Turístico Amazonas	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 091 de 2023. Libertad económica	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 098 de 2023. Comisión Nacional de Cuentas	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 113 de 2023. Voto de los miembros de la fuerza pública	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 124 de 2023. Contralorías regionales	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 131 de 2023. Convención Americana	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 133 de 2023. Derecho a la educación	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 138 de 2023. Representación política en el exterior	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 158 de 2023. Senados regionales	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 167 de 2023. Ascensos militares	Cámara	Congresual	Archivado	
PAL número 171 de 2023. Reforma CNE	Cámara	Congresual	Archivado	

	PAL número 186 de 2023. Jurisdicción disciplinaria	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 278 de 2023. Distrito Especial Valledupar	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 375 de 2024. Igualdad en la estructura territorial	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 380 de 2024. Negociaciones de paz	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 393 de 2024. Representación política en el exterior	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 394 de 2024. Libertad política	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 402 de 2024. Distrito Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 407 de 2024. Jurisdicción especial para la mujer	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 410 de 2024. Tecnificación altos cargos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 413 de 2024. Derechos políticos	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 414 de 2024. Distrito Leticia – Amazonas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 426 de 2024. Altos funcionarios y servidores de la Rama Ejecutiva	Cámara	Congresual	Retirado
2024-2025 46 proyectos de acto legislativo	PAL número 004/2024 C REQUISITOS MÍNIMOS PARA ALTOS CARGOS PÚBLICOS	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 013/2024 C CANNABIS DE USO ADULTO	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 015/2024 C HIDROCARBUROS EN LA REGIÓN AMAZÓNICA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 019/2024 C 020/2024 S DISTRITO ESPECIAL VILLA DE LEYVA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 020/2024 C DISTRITO ESPECIAL CÚCUTA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 022/2024 C DEPARTAMENTO SURCARIBE	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 030/2024 C RÉGIMEN ESPECIAL AMAZONAS	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 032/2024 C MANIZALES DISTRITO EJE DEL CONOCIMIENTO	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 038/2024 C ASCENSOS MILITARES	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 051/2024 C CIRCUNSCRIPCIÓN AFRO SENADO	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 074/2024 C DISTRITO TURÍSTICO AMAZONAS	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 079/2024 C DISTRITO PUERTO COLOMBIA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 082/2024 C MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 088/2024 C DISTRITO ESPECIAL VALLEDUPAR	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 132/2024 C REFORMA SGR	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 155/2024 C PRELACIÓN DERECHOS DEL ELECTOR	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 160/2024 C DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA	Cámara	Congresual	Archivado

	PAL número 187/2024 C ALIMENTOS	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 202/2024 C LIMITACIONES DERECHOS POLÍTICOS	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 203/2024 C EDUCACIÓN DERECHO FUNDAMENTAL	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 206/2024 C DISTRITO QUIBDÓ	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 221/2024 C LITORAL PACÍFICO	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 225/2024 C DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 233/2024 C REQUISITOS MINISTROS Y DIRECTORES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 234/2024 C INASISTENCIA PARLAMENTARIA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 256/2024 C ELIMINACIÓN CONTRALORÍAS TERRITORIALES	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 272/2024 C MESADA 14 PROFESORES	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 277/2024 C REFORMA POLÍTICA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 293/2024 C CONTRALORÍAS TERRITORIALES	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 294/2024 C DESPOLITIZACIÓN PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 296/2024 C ACUERDOS DE PAZ	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 319/2024 C PROHIBICIÓN DE SEMILLAS	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 320/2024 C INTEGRACIÓN TERRITORIAL	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 336/2024 C 019/2024 REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL	Cámara	Mixto (gubernamental y congresual)	Archivado
	PAL número 369/2024 C COMUNIDADES AFRO	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 435/2024 C 017/2024 S LIBERTAD POLÍTICA	Senado	Congresual	Trámite a Senado
	PAL número 491/2025 C VIAJES PRESIDENTE	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 515/2025 C PROHIBICIÓN DE SEMILLAS	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 516/2025 C MODIFICACIÓN ARTÍCULO 325 CONSTITUCIONAL	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 517/2025 C SURCARIBE	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 532/2025 C REFORMA POLÍTICA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 556/2025 C MODIFICACIÓN ARTICULO 361 CONSTITUCIONAL	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 566/2025 C CANNABIS DE USO ADULTO	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 568/2025 C LITORAL PACÍFICO	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL número 582/2025 C PROHIBICIÓN HIDROCARBUROS -AMAZONÍA	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL número 591/2025 C REQUISITOS ALTOS CARGOS	Cámara	Congresual	Archivado

De la tabla anterior se aprecia que en las últimas seis legislaturas se presentaron 258 proyectos de Reforma a la Constitución. La inmensa mayoría fueron de autoría exclusiva de los Congresistas tal como se detallará en la siguiente tabla.

TABLA 2. Autoría de los proyectos de acto legislativo tramitados durante las últimas seis legislaturas en la Cámara de Representantes (2018-2025)¹⁸

Autoría de los proyectos de acto legislativo en las últimas seis legislaturas (2018-2025)	Cantidad de proyectos de acto legislativo radicados por cada tipo de actor en relación con el total de proyectos radicados	Proporción de proyectos de acto legislativo de autoría de cada actor tramitados en ese tiempo del total de proyectos radicados
Autoría congresual	243 de 258	94.19%
Autoría gubernamental	5 de 258	1.94%
Autoría mixta entre Congresistas y Gobierno nacional	9 de 258	3.49%
Autoría mixta entre Congresistas y otros actores	1 de 258	0.39%

De la Tabla 1 también se aprecia que solo 20 de los 258 proyectos de acto legislativo fueron aprobados. Eso implica que menos del 10% (7,75%) del total de proyectos de acto legislativo radicados llegaron a reformar la Constitución. A continuación, se ilustra la proporción de proyectos aprobados que obtuvo cada actor.

TABLA 3. Autoría de los proyectos de acto legislativo aprobados en las últimas seis legislaturas (2018-2025)¹⁹

Autoría de los proyectos de actos legislativos en las últimas seis legislaturas (2018-2025)	Proporción de proyectos de su autoría aprobados en relación con el total de proyectos de su autoría radicados	Proporción de proyectos de su autoría aprobados en relación con el total de proyectos aprobados	Proporción de proyectos de su autoría aprobados en relación con el total de proyectos radicados
Autoría congresual	12 de 243 4.94%	12 de 20 60%	12 de 258 4.65%
Autoría gubernamental	1 de 5 20%	1 de 20 5%	1 de 258 0,39%
Autoría mixta entre Congresistas y Gobierno nacional	6 de 9 66.67%	6 de 20 30%	6 de 258 2,33%
Autoría mixta entre Congresistas y otros actores	1 de 1 100%	1 de 20 5%	1 de 258 0,39%

La Tabla 3 demuestra que en términos relativos el peor desempeño en el trámite de proyectos de acto legislativo lo tienen los proyectos de origen congresual. Pese a que la mayoría de los actos legislativos que se aprobaron en las últimas seis legislaturas son de autoría de los Congresistas, el porcentaje de los proyectos de su autoría que resultaron aprobados es mínimo en comparación con el porcentaje de las iniciativas que los otros actores

lograron aprobar en relación con el total de proyectos que presentaron. Además, es igualmente exigua la cantidad de proyectos aprobados de iniciativa congresual en relación con el número de iniciativas que presentaron los Congresistas para modificar la Constitución.

Otro elemento relevante en este análisis es que de las 258 propuestas de modificación de la Constitución se archivaron 208 proyectos. El lector puede corroborar, al consultar la información más detallada contenida en la página web de la Cámara de Representantes, que mayoritariamente los proyectos de acto legislativo que no fueron aprobados resultaron archivados por falta de tiempo para ser debatidos, no porque su contenido fuera rechazado al término del debate. Fueron minoría aquellos proyectos que obtuvieron una votación desfavorable. Es lamentable que una proporción tan grande de proyectos de Reforma a la Constitución no cuenten con el tiempo suficiente para siquiera ser considerados. Además, solo se retiraron 28 de los 258 proyectos radicados. Eso ilustra que el Congreso acertó al ampliar en un mes el segundo periodo de sesiones ordinarias, pero también demuestra la urgencia de levantar la prohibición que impide que en ese tiempo se avance con la discusión de actos legislativos.

La información antes expuesta demuestra que los Congresistas son los más perjudicados con la falta de tiempo para tramitar proyectos de acto legislativo. Está claro que sus proyectos son los que en mayor medida se ven castigados y los que en términos relativos resultan minoritariamente priorizados ante el reducido tiempo que hay en la legislatura. Así las cosas, es claro que poder tramitar proyectos de acto legislativo entre el 16 de febrero y el 15 de marzo permitiría avanzar en la discusión de más proyectos de este tipo lo que beneficiaría significativamente la iniciativa congresual y fortalecería la democracia en Colombia. En efecto, la actual prohibición de debatir proyectos de acto legislativo en el primer mes del segundo periodo ordinario de sesiones afecta mayoritariamente a los propios Congresistas, a su iniciativa legislativa y perjudica el correcto desempeño de la labor del Congreso como rama del poder público.

En seguida, se presenta el análisis equivalente en relación con el trámite de proyectos de ley estatutaria en el mismo periodo de tiempo comprendido entre la Legislatura 2018-2019 y la Legislatura 2024-2025. La información contenida en esta sección demuestra que el argumento según el cual los proyectos de ley estatutaria son mayoritariamente iniciativas de gobierno tampoco se soporta en la evidencia. Adicionalmente, ilustra que la prohibición de tramitar Reformas a la Constitución entre el 16 de febrero y el 15 de marzo, no protege ni prioriza la iniciativa congresual. Por el contrario, la lesiona y distancia a

¹⁸ Elaboración propia.

¹⁹ Elaboración propia.

los Congresistas de la posibilidad de darle trámite a ese tipo de proyectos de su autoría.

2.6. CARACTERIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA RADICADOS EN LOS ÚLTIMOS DOS PERIODOS CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO

En la siguiente tabla se puede apreciar el número y nombre del proyecto, si inició su trámite en la Cámara o en el Senado, sus autores y el resultado de su trámite²⁰. En amarillo oscuro se resaltan aquellos

proyectos de ley estatutaria que fueron presentados por el poder ejecutivo, en amarillo claro los que fueron de autoría mixta entre Congresistas y Gobierno nacional y en verde claro los de autoría mixta entre Congresistas o gobierno y otros actores. Sin color se aprecian aquellos de autoría congresual y en azul celeste los de autoría exclusiva de otros actores. Por su parte, en morado se resaltan los proyectos que fueron aprobados por el Congreso. Finalmente, el gris corresponde a los proyectos que fueron retirados.

TABLA 4. Información clave sobre los proyectos de ley estatutaria radicados entre la Legislatura 2018-2019 hasta la Legislatura 2024-2025, tramitados en la Cámara de Representantes

²⁰ Elaboración propia a partir de información obtenida en: <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley> Se hizo la búsqueda filtrando por legislatura y luego mediante la opción de búsqueda avanzada de leyes estatutarias sin hacer distinción por la Cámara de origen.

Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
2018-2019 8 proyectos de ley estatutaria	PLE número 063 de 2018 (255 de 2019 S). Lenguaje claro	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 091 de 2028 (213 de 2018S). Redam Registro deudores alimentarios morosos	Cámara	Congresual	Aprobado ²¹ Ley 2097 de 2021
	PLE número 103 de 2018. Adulto mayor	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 106 de 2018. Registro ADN de violadores	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 2018 de 2018. Jurados de votaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 146 de 2018 (255 de 2018 C). Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	Senado	Mixto (Congresual y gubernamental)	Aprobado ²²
	PLE número 324 de 2019. Alivio trabajadores rurales	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 053 de 2018 (361 de 2019 C). Hábeas data	Senado	Congresual	Archivado

2019-2020 11 proyectos de ley estatutaria	PLE número 009 de 2019. Hábeas data	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 040 de 2019. Financiación procesos políticos de mujeres	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 043 de 2019. Veedurías ciudadanas	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 049 de 2019. Mínimo vital tercera edad	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 062 de 2019 (314 de 2019 C) Hábeas data (Centrales de riesgo)	Senado	Congresual	Aprobado ²³ Ley 2157 de 2021
	PLE número 068 de 2019. Banco de Datos Genéticos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 075 de 2019. Alivio trabajadores rurales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 116 de 2019. Revocatoria de mandato	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 287 de 2019. Participación en política servidores públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 321 de 2019. Participación política de servidores públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 337 de 2020. Educación gratuita personas con discapacidad	Cámara	Congresual	Retirado
2020-2021 21 proyectos de ley estatutaria	PLE número 004 de 2020. Alivio al crédito rural	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 009 de 2020. Decretos legislativos COVID-19	Cámara	Congresual	Archivado

²² Mediante la Sentencia C-074 de 2021 la Corte Constitucional declaró inconstitucional el proyecto de ley.

²³ Mediante la Sentencia C-282 de 2021 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

	PLE número 042 de 2020 (441 de 2021 S). Cargo de elección popular	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 063 de 2020. Eutanasia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 104 de 2020. Educación gratuita a personas con discapacidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 127 de 2020. Alivio sector agropecuario	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 134 de 2020 (395 de 2021 S). Especialidad judicial rural y agraria	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PLE número 189 de 2020. Circunscripción afrodescendiente	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 218 de 2020. Revocatoria de mandato	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 234 de 2020 (409 de 2020 C). Código Electoral	Senado	Mixta (gubernamental, registrador y CNE)	Aprobado ²⁴
	PLE número 295 de 2020 (475 de 2021 S). Administración de justicia	Cámara	Consejo Superior Judicatura	Aprobado ²⁵
	PLE número 304 de 2020. Doble conformidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 326 de 2020. Banco de Datos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 342 de 2020. Adición Ley Estatutaria número 1751 de 2015	Cámara	Congresual	Archivado

²⁴ Mediante la sentencia C-133 de 2022 la Corte Constitucional declaró inconstitucional el proyecto de ley.

²⁵ Mediante la sentencia C-134 de 2023 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

	PLE número 358 de 2020. Garantías electorales	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 361 de 2020. Comisión de Disciplina Judicial	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 363 de 2020. Sistema Judicial Especial en Salud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 418 de 2020. Coordinación y concurrencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 430 de 2020 (475 de 2021 S). Conjuces	Cámara	Congresual	Aprobado ²⁶
	PLE número 442 de 2020. Consulta previa	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 468 de 2020 (475 de 2021 S).	Cámara	Gubernamental	Aprobado ²⁷
Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
	Administración de Justicia			
2021-2022	PLE número 003 de 2021. Alivio al crédito rural	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 007 de 2021. Eutanasia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 011 de 2021. Sancionatorio discapacidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 021 de 2021. Unidad Especial de Investigación	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 023 de 2021. Denegación de servicios de salud	Cámara	Congresual	Archivado

²⁶ Mediante la Sentencia C-134 de 2023 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

²⁷ Mediante la Sentencia C-134 de 2023 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

19 proyectos de ley estatutaria	PLE número 096 de 2021. Educación discapacidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 107 de 2021. Participación en contextos extractivos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 112 de 2021 (322 de 2022 S). Objeción de conciencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 113 de 2021. Maternidad subrogada	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 121 de 2021. Mecanismos participación extractiva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 127 de 2021. Consulta previa	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 129 de 2021. Doble conformidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 143 de 2021. Especialidad agraria	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 196 de 2021. Tribunales Ambientales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 202 de 2021. Barreras de la salud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 230 de 2021. Participación ciudadana	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 281 de 2021. Reactivación económica del agro post pandemia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 352 de 2021. Violencia contra la mujer en política	Cámara	Congresual	Archivado

	PLE número 439 de 2022. Tutela con membrete	Cámara	Congresual	Archivado
2022-2023	PLE número 006 de 2022. Eutanasia	Cámara	Congresual	Archivado
31	PLE número 006 de 2022 (320 de 2022 C). Violencia	Senado	Congresual	Aprobado ²⁸
proyectos de ley estatutaria	contra la mujer vida política			
	PLE número 025 de 2022. Estatuto de ciudadanía juvenil	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 026 de 2022. Participación en contextos extractivos	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 037 de 2022. Sancionatorio discapacidad	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 056 de 2022. Eliminación barreras de la salud	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 067 de 2022. Participación política servidores públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 079 de 2022. PAE	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 091 de 2022. Consumo adulto y responsable	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 093 de 2022 (349 de 2023 C). Participación paritaria mujeres	Senado	Congresual	Aprobado ²⁹
	PLE número 095 de 2022 (320 de	Senado	Congresual	Aprobado ³⁰

²⁸ Mediante la sentencia C-317 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

²⁹ Mediante la Sentencia C-136 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

³⁰ Mediante la Sentencia C-317 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

	2022 C). Violencia contra la mujer vida política			
	PLE número 109 de 2022 (320 de 2022 C). Violencia contra la mujer vida política	Senado	Congresual	Aprobado ³¹
	PLE número 111 de 2022 (418 de 2023 C). Código Electoral	Senado	Mixta (gubernamental, congresual, Registraduría y CNE)	Aprobado ³²
	PLE número 141 de 2022 (418 de 2023 C). Código Electoral	Senado	Mixta (gubernamental, congresual y CNE)	Aprobado ³³
	PLE número 118 de 2022 (331 de 2022 C). Estatuto de Ciudadanía Juvenil	Senado	Congresual	Archivado
	PLE número 164 de 2022. Jurisdicción ambiental	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 174 de 2022. Consejos de Juventudes	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 190 de 2022 (303 de 2023 S). Suplantación	Cámara	Congresual	Aprobado ³⁴
	PLE número 201 de 2022. Rendición de cuentas	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 202 de 2022. Mecanismos de participación en contextos extractivos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 257 de 2022. Tutela	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 284 de 2022. Revocatoria del mandato	Cámara	Congresual	Retirado

³¹ Mediante la Sentencia C-317 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

³² Mediante la Sentencia C-340 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

³³ Mediante la Sentencia C-340 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

³⁴ A la fecha la Corte Constitucional no ha proferido sentencia sobre la constitucionalidad de esta iniciativa.

	PLE número 309 de 2022. Borrón y cuenta nueva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 334 de 2023. Maternidad subrogada	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 343 de 2023. Borrón y cuenta nueva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 345 de 2023. Subrogación uterina	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PLE número 346 de 2023. Reforma a la salud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 350 de 2023. Desarrollo administrativo	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 353 de 2023. Exámenes médicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 355 de 2023. Debates Presidenciales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 368 de 2023. Libertad religiosa y de culto	Cámara	Congresual	Archivado
2023-2024	PLE número 040 de 2023. Revocatoria del mandato	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 053 de 2023. Democracia ambiental en proyectos extractivos	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 079 de 2023. Dictamen médico anual para cargos uninominales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 120 de 2023. Veedurías ciudadanas	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 125 de 2023. Borrón y cuenta nueva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 156 de 2023. Protección de datos personales	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE número 157 de 2023 (273 de 2024 S). Rendición de cuentas Congressistas	Cámara	Congresual	Aprobado ³⁵
18 proyectos de ley estatutaria				

	PLE número 157 de 2023 (360 de 2024 C). Jurisdicción agraria	Senado	Mixto (congresual y gubernamental)	Aprobado ³⁶
Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
	PLE número 184 de 2023. Modificación estatuto de la oposición	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 200 de 2023. Inteligencia artificial	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 212 de 2023. Trastorno del neurodesarrollo	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 224 de 2023. Reforma a la educación	Cámara	Mixto (congresual y gubernamental)	Archivado
	PLE número 236 de 2023. Inteligencia y Contrainteligencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 266 de 2023 (285 de 2024 S). Ley Sara Sofía	Cámara	Congresual	Aprobado ³⁷
	PLE número 270 de 2023. Protesta social	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 275 de 2023. Manifestación social	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 328 de 2023. Debates presidenciales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE número 418 de 2024. Acceso a medios de comunicación	Cámara	Congresual	Archivado

³⁵ A la fecha la Corte Constitucional no ha proferido sentencia sobre la constitucionalidad de esta iniciativa.

³⁶ A la fecha la Corte Constitucional no ha proferido sentencia sobre la constitucionalidad de esta iniciativa.

³⁷ A la fecha la Corte Constitucional no ha proferido sentencia sobre la constitucionalidad de esta iniciativa.

Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
2024-2025 21 proyectos de ley estatutaria	PLE NÚMERO 014/2024 C MUERTE MÉDICAMENTE ASISTIDA	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 017/2024 C DEMOCRACIA AMBIENTAL EN PROYECTOS EXTRACTIVOS	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 027/2024 C DEBATES CANDIDATOS PRESIDENCIALES	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 044/2024 C CRÉDITOS EDUCATIVOS	Cámara	Congresual	Trámite a Senado
	PLE NÚMERO 097/2024 C REPRODUCCIÓN HUMANA ASISTIDA	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 109/2024 ESTATUTO DE CIUDADANÍA JUVENIL	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 123/2024 C VEEDURÍAS CIUDADANAS	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 152/2024 C RÉGIMEN PROTECCIÓN DE	Cámara	Congresual	Archivado
	DATOS PERSONALES			
	PLE NÚMERO 154/2024 C INTELIGENCIA ARTIFICIAL	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 166/2024 C PROTESTA SOCIAL	Cámara	Congresual	Archivado

	PLE NÚMERO 174/2024 C REVOCATORIA DEL MANDATO	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 175/2024 C ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 205/2024 C BORRÓN Y CUENTA NUEVA 2.0	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 249/2024 C ESTATUTO DE CIUDADANÍA JUVENIL	Cámara	Congresual	Acumulado al Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2024 Cámara
	PLE NÚMERO 368/2024 C LIBERTAD DE CONCIENCIA	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 405/2024 C PROGRESO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 448/2024 C 138/2024 S BANCO NACIONAL DE PERFILES GENÉTICOS	Senado	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 464/2024 C 031/2024 S ESTATUTO DE OPOSICIÓN	Senado	Congresual	Trámite conciliación
	PLE NÚMERO 545/2025 C INCENTIVOS CONSEJOS DE JUVENTUD	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 551/2025 C GESTACIÓN POR SUSTITUCIÓN	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE NÚMERO 569/2025 C 280/2024 S ENCUESTAS DE CARÁCTER POLÍTICO	Senado	Congresual	Para sanción presidencial

De la tabla anterior se aprecia que en las últimas siete legislaturas se presentaron 129 proyectos de ley estatutaria. La inmensa mayoría fueron de autoría exclusiva de los congresistas tal como se detallará en la siguiente tabla. Por su parte, menos del 2.33% fueron presentados de manera exclusiva por el poder ejecutivo.

TABLA 5. Autoría de los proyectos de ley estatutaria tramitados durante las últimas seis legislaturas (2018-2025).³⁸

Autoría de los proyectos de ley estatutaria en las últimas seis legislaturas (2018-2025)	Cantidad de proyectos de ley estatutaria radicados por cada tipo de actor en relación con el total de proyectos radicados	Proporción de proyectos de ley estatutaria de autoría de cada actor tramitados en ese tiempo del total de proyectos radicados
Autoría congresual	119 de 129	92.25%
Autoría gubernamental	3 de 129	2.33%
Autoría exclusiva de otros actores	1 de 129	0.78%
Autoría mixta entre Congresistas y Gobierno nacional	3 de 129	2.33%
Autoría mixta entre Congresistas y/o Gobierno nacional y otros actores	3 de 129	2.33%

De la Tabla 4 también se aprecia que solo 18 de los 129 proyectos de ley estatutaria fueron aprobados. Eso implica que menos del 15% (13,95%) del total de proyectos de ley estatutaria radicados llegaron a culminar su trámite en el Congreso. En seguida, se tabula la proporción de proyectos aprobados que obtuvo cada actor.

TABLA 6. Autoría de los proyectos de ley estatutaria aprobados en las últimas seis legislaturas (2018-2024).³⁹

Autoría de los proyectos de ley estatutaria en las últimas seis legislaturas (2018-2024)	Proporción de proyectos de su autoría aprobados en relación con el total de proyectos de su autoría radicados	Proporción de proyectos de su autoría aprobados en relación con el total de proyectos aprobados	Proporción de proyectos de su autoría aprobados en relación con el total de proyectos radicados
Autoría congresual	11 de 119 9.24%	11 de 18 61.11%	11 de 129 8.53%
Autoría gubernamental	1 de 3 33.33 %	1 de 18 5.56%	1 de 129 0.78%
Autoría exclusiva de otros actores	1 de 1 100%	1 de 18 5,56%	1 de 129 0.78%
Autoría mixta entre Congresistas y Gobierno nacional	2 de 3 66.66%	2 de 18 11.11%	2 de 129 1.55%
Autoría mixta entre Congresistas y/o Gobierno nacional y otros actores	3 de 3 100%	3 de 178 16.67%	3 de 129 2.33%

La Tabla 6 permite identificar que en términos relativos el peor desempeño en el trámite de proyectos de ley estatutaria lo tienen los proyectos de origen congresual. Pese a que la mayoría de las

leyes estatutarias que se aprobaron en las últimas seis legislaturas son de autoría de los congresistas, eso era apenas esperable pues prácticamente todas fueron presentadas por legisladores. Sin embargo, el porcentaje de los proyectos de su autoría que resultaron aprobados es mínimo en comparación con el porcentaje de las iniciativas que los otros actores lograron aprobar en relación con el total de proyectos que presentaron. Además, es igualmente exigua la cantidad de proyectos de ley estatutaria aprobados de iniciativa congresual en relación con el número de iniciativas que presentaron los Congresistas. De las 10 iniciativas que presentaron otros actores, 7 fueron aprobadas. En cambio, de las 119 propuestas de origen congresual, 93 fueron archivadas y la mayoría no llegó a ser agendada para debate.

Otro elemento relevante en este análisis es que de las 129 propuestas de rango estatutaria se archivaron 96 proyectos. Por su parte, solo se retiraron 12 de los 129 proyectos radicados Ello indica que en las condiciones actuales la mayor parte de proyectos estatutarios no cuentan con el tiempo suficiente para ser sometidos a consideración. A su vez, también demuestra, tal como en el caso de las iniciativas de Reforma Constitucional, que el Congreso acertó al ampliar en un mes el segundo periodo de sesiones ordinarias, pero también da cuenta de la urgencia de modificar la norma superior que impide que en ese tiempo se avance con la discusión de proyectos de ley estatutaria.

Tal como ocurrió con el estudio del trámite de los proyectos de acto legislativo, la evidencia empírica en relación con los proyectos de ley estatutaria da cuenta de que los congresistas son los más perjudicados con el inciso del artículo 138 superior que esta iniciativa pretende eliminar. Es evidente que, ante la falta de tiempo para la discusión de todas las iniciativas estatutarias, tal como ocurre con las de acto legislativo, las de origen congresual son las que menos resultan priorizadas.

Precisamente en ese sentido se orientó la ponencia para el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes en primera vuelta del proyecto de acto legislativo que dio lugar a la Reforma 02 de 2023. Al respecto la ponencia resaltaba que se oponía al que ahora es el segundo inciso del artículo 138 superior porque:

“De igual manera, la limitación de funciones de los congresistas en el periodo de sesiones ordinarias resulta contrario a propuesta de mayor deliberación que busca promover la iniciativa. Al respecto, es importante resaltar que en las gacetas constitucionales se discutió múltiples veces el aumento del periodo de sesiones, pues muchos proyectos de ley no continuaban su trámite por las limitaciones a los tiempos o terminan teniendo debates muy rápidos, sin rigurosidad y sin discusiones de fondo al final del periodo, que pueden comprometer su constitucionalidad; además de que las exigencias modernas del Congreso son y serán cada vez mayores.”²¹

³⁹ Documento disponible para consulta en: <https://www.camara.gov.co/modificacion-periodo-legislativo>

Así las cosas, es claro que poder tramitar proyectos de ley estatutaria entre el 16 de febrero y el 15 de marzo permitiría avanzar en la discusión de más proyectos de este tipo lo que beneficiaría significativamente la iniciativa congresual y fortalecería la democracia en Colombia. En efecto, la actual prohibición de debatir este tipo de proyectos durante el primer mes del segundo periodo ordinario de sesiones afecta mayoritariamente a los propios congresistas, a su iniciativa legislativa y perjudica el correcto desempeño de la labor del Congreso como rama del poder público.

En suma, es claro que el segundo inciso del artículo 138 de la Constitución puede ser eliminado sin que ello desnaturalice el trámite especial y reforzado de los proyectos de ley estatutaria y de Reformas a la Constitución; que levantar esa prohibición tampoco perjudica el ejercicio del control político a cargo del Congreso, sino que lo protege. Finalmente, se demostró empíricamente que la posibilidad de tramitar ese tipo de proyectos entre el 16 de febrero y el 15 de marzo beneficiaría en primer lugar la iniciativa congresual y no empoderaría al poder ejecutivo quien pese a que es autor minoritario de esas iniciativas en

el estado actual de las cosas es quien mayor éxito obtiene en su trámite.

En atención a los argumentos y a la evidencia antes expuesta, la presente iniciativa pretende eliminar el segundo inciso del actual artículo 138 de la Constitución Política a cuyo tenor se establece que: *“Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni Reformas a la Constitución.”* Esta modificación hará posible que en ese periodo se avance en el trámite tanto de iniciativas reformativas de la Constitución como de proyectos de ley estatutaria. Con ello, se perfeccionan los objetivos que impulsaron al Acto Legislativo número 2 de 2023 y se fortalece la independencia del Congreso y las posibilidades de darle mayor trámite a las iniciativas de origen congresual.

La siguiente tabla ilustra el cambio propuesto y da cuenta de la transformación que ha sufrido el artículo 138 superior a lo largo del tiempo.

2.7. COMPARACIÓN DEL TEXTO ORIGINAL, EL TEXTO VIGENTE Y EL TEXTO PROPUESTO DEL ARTÍCULO 138 SUPERIOR ⁴⁰

⁴⁰ Elaboración propia.

TEXTO ORIGINAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	TEXTO VIGENTE RESULTANTE DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2023	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 138. El Congreso, por derecho PAL propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.</p> <p>Si por cualquier causa no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los periodos respectivos.</p> <p>También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.</p>	<p>Artículo 138. El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio.</p> <p>Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni Reformas a la Constitución.</p> <p><u>En el periodo de sesiones en el que se lleven a cabo las elecciones al Congreso de la República, este periodo iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.</u></p> <p>Si por cualquier causa <u>el Congreso</u> no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.</p> <p>También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse <u>de</u> los asuntos que el gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.</p>	<p>Artículo 138. El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio.</p> <p>En el periodo de sesiones en el que se lleven a cabo las elecciones al Congreso de la República, este periodo iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.</p> <p>Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.</p> <p>También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del gobierno y durante el tiempo que éste señale.</p> <p>En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.</p>

3. COMPETENCIA DEL CONGRESO

3.1. CONSTITUCIONAL:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República Reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...).

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes,
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”

3.2. LEGAL:

LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

“Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber: Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara

de Representantes, conocerá de: Reforma Constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

LEY 5ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

“Artículo 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función **CONSTITUYENTE**, para Reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

2. Función **LEGISLATIVA**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación

(...).

En el caso particular, se considera que el presente proyecto debe tramitarse a través de la Comisión Primera Constitucional, en tanto pretende la modificación de la Carta Política.

4. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) **Beneficio particular:** *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) **Beneficio actual:** *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

c) **Beneficio directo:** *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de*

su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per sé el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de acto legislativo no podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley. Lo anterior, pues se trata de una modificación normativa que únicamente se dirige a modificar el alcance de que la Carta Política actualmente le reconoce al Congreso de la República para debatir proyectos de Reforma a la Constitución y proyectos de leyes estatutarias entre el 16 de febrero y el 15 de marzo. Se trata entonces de una reforma que es de carácter general y no comporta beneficios particulares, actuales ni directos para persona alguna y tampoco modifica la situación jurídica de los legisladores ni de sus familiares o allegados.

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

5. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003²³ señala que uno de los requisitos propio del trámite legislativo es que las iniciativas que comporten una orden de gasto o que concedan un beneficio tributario contengan un análisis el impacto fiscal de las normas propuestas y

de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo²⁴.

Ese requisito formal busca velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar la estabilidad macroeconómica. Además, opera como un mecanismo de transparencia para asegurar la implementación y aplicación efectiva de las leyes²⁵. La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha fijado ciertas reglas para identificar las normas que conceden beneficios tributarios y las que ordenan un gasto. Ello, para poder determinar cuándo se hace exigible el requisito contenido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

En consecuencia, la alta Corte ha indicado que una norma otorga un beneficio tributario cuando pone en posición de privilegio o propone un trato preferencial para una persona o una actividad sujeta a tributar respecto de otras. Ello, en relación con una obligación preexistente²⁶. Ese tipo de disposiciones requiere el referido análisis de impacto fiscal toda vez que su implementación conlleva la reducción de los ingresos tributarios que obtiene la Nación²⁷.

Por otro lado, en el entendimiento de la Corte Constitucional, las normas que ordenan gasto son aquellas que establecen con claridad un mandato imperativo de gasto que además sea un título jurídico suficiente y obligatorio para incluir una nueva partida presupuestal en la ley de presupuesto. Dentro de ese abanico de normas están las que ordenan un incremento en la remuneración de algunos servidores²⁸, aquellas que crean cargos, dependencias o entidades²⁹, o las que necesariamente derivan en un aumento de una partida presupuestal³⁰.

En la jurisprudencia constitucional se ha advertido que existen otras normas que pueden conllevar impactos fiscales, pero que no requieren el cumplimiento del requisito formal previsto en la Ley 819 de 2003 para su aprobación. Entre ellas figuran las disposiciones que (i) únicamente autorizan un gasto que puede ser o no incluido en el presupuesto conforme la voluntad del Gobierno nacional, (ii) no determinan con claridad si ordenan o autorizan un gasto porque dejan margen para que el gobierno defina la manera de ejecutar la disposición, (iii) simplemente habilitan la realización de arreglos presupuestales sin ordenar que se deba incurrir en un nuevo gasto o no fijan el responsable de cumplir la

²⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-170 de 2021, C-133 de 2022.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-373 de 2009, C-124 de 2022, C-133 de 2022, C-175 de 2023, entre otras.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023 que al respecto reitera la Sentencia C-520 de 2019. También se puede ver la Sentencia C-175 de 2023.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2021.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022.

²⁹ Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-955 de 2007. Salvo cuando señalan que la financiación de esos costos debe darse con arreglo a los ajustes presupuestales que realice el ejecutivo. Al respecto ver la Sentencia C-1011 de 2008.

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2006.

²³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

