



# 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° 1478

Bogotá, D. C., jueves, 21 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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 períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República.*

Bogotá, D. C., 19 de agosto de 2025.

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al 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 períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República.**

Honorable Representante:

En cumplimiento de la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss., me permito rendir Informe de Ponencia Primer

Debate del **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 períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República.

Cordialmente,

JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

Ponente Única

#### INFORME DE PONENCIA AL 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 períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República.*

El informe de ponencia a continuación está organizado en las siguientes partes:

- Trámite de la iniciativa**
- Objeto del proyecto de acto legislativo**
- Exposición de motivos**

**3.1. Norma objeto de modificación: artículo 138 superior**

**3.2. 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**

### 3.3. Argumentos que sustentan la eliminación de la prohibición

3.3.1. 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

3.3.2. 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

3.3.3. Caracterización de los Proyectos de Reforma a la Constitución radicados en los últimos dos periodos constitucionales del Congreso

3.4. Caracterización de los Proyectos de Ley Estatutaria radicados en los últimos dos periodos Constitucionales del Congreso

3.5. Comparación del texto original, el texto vigente y el texto propuesto del artículo 138 superior

#### 4. Impacto fiscal

#### 5. Conflicto de interés

#### 6. Pliego de modificaciones

#### 7. Proposición

#### 8. Texto propuesto para el debate.

### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 005 de 2025 Cámara fue presentado por iniciativa del honorable Senador *Edwing Fabián Díaz Plata* y los honorables Representantes *Juan Carlos Lozada Vargas, Piedad Correal Rubiano, Olga Beatriz González Correa, Alejandro García Ríos, Germán Rogelio Rozo Anís, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Santiago Osorio Marín, Cristian Danilo Avendaño Fino, Catherine Juvinao Clavijo, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Gloria Liliana Rodríguez Valencia, Juan Sebastián Gómez Gonzales, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Jorge Andrés Cancimance López;* y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1204 de 2025.

El 4 de agosto de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes procedió, mediante oficio C.P.C.P. 3.1- 037-2025, designar como Ponente para Primer Debate a la Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

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 periodos 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.

### 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 3.1. NORMA OBJETO DE MODIFICACIÓN: ARTÍCULO 138 SUPERIOR

El artículo 138 de la Constitución Política establece que cada Legislatura del Congreso de la República se compone de dos periodos de sesiones ordinarias y fija las reglas para las extraordinarias. En su redacción original, los periodos se distribuían así: del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio.

Esta disposición se mantuvo sin cambios hasta 2023, cuando el Acto Legislativo 02 modificó las fechas del segundo periodo. La reforma introdujo tres ajustes principales: (i) amplió un mes el segundo periodo, iniciándolo el 16 de febrero en lugar del 16 de marzo; (ii) mantuvo el calendario original únicamente en los años de elecciones legislativas; y (iii) prohibió que, durante ese mes adicional (16 de febrero a 15 de marzo), se tramiten Proyectos de Ley Estatutaria o reformas constitucionales.

El Acto Legislativo 02 de 2023 fue producto de los Proyectos de reforma 002 de 2022 Senado<sup>1</sup>, acumulado con los Proyectos 03 de 2022 Senado<sup>2</sup> y 011 de 2022 Senado<sup>3</sup>, 260 de 2022 Cámara. Sus exposiciones de motivos revelan dos propósitos centrales: otorgar más tiempo al Congreso para mejorar la calidad del debate legislativo y fortalecer el control político al Gobierno. Los autores consideraban insuficientes los ocho meses de sesiones ordinarias previstos en 1991 para atender las demandas ciudadanas y aprobar reformas de fondo.

El Proyecto de Acto Legislativo 003 de 2022 Senado citó a la MOE para señalar que, en la legislatura 2018-2019, el 57,14% de las iniciativas se archivaron por falta de tiempo. Además, advirtió la desigualdad entre el primer periodo (cinco meses) y el segundo (tres meses efectivos), lo que dificultaba especialmente el trámite de actos legislativos, que requieren cuatro debates en cada periodo.

También se observó que otros países de la región cuentan con calendarios más amplios: Ecuador (10 meses), Argentina, España y Brasil (9 meses). Esta preocupación no era nueva; entre 2020 y 2021 se presentaron cuatro proyectos de Acto Legislativo<sup>4</sup> con propuestas similares para ampliar el segundo periodo, aunque con fechas distintas.

En síntesis, el Acto Legislativo 02 de 2023 corrigió una falencia histórica al extender en un mes el segundo periodo de sesiones ordinarias, logro que

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 Se trata de los Proyectos de Acto Legislativo 508 de 2021 Cámara, 37 de 2021 Senado; 385 de 2020 Cámara; 266 de 2020 Cámara y 130 de 2020 Cámara.

este proyecto reconoce y no pretende modificar. Sin embargo, en su trámite se incorporó una restricción que contradice el espíritu de la reforma: la prohibición de debatir leyes estatutarias y reformas constitucionales durante el mes adicional.

Por ello, esta iniciativa se enfoca exclusivamente en eliminar dicha prohibición, devolviendo al Congreso la plenitud de sus competencias legislativas durante todo el tiempo que sesione de manera ordinaria. A continuación, se presentan los antecedentes que originaron la inclusión de esta restricción y los argumentos para sustentar su eliminación.

### 3.2. 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 02 de 2023, durante el trámite de esa reforma se incorporó la disposición que ahora se pretende eliminar. Esta surgió en la ponencia para el segundo debate ante la plenaria del Senado en primera vuelta, donde los ponentes propusieron:

*“Entre el 16 de enero y el 15 marzo, solo 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 debatidas<sup>5</sup>.

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, solo se podrán tramitar leyes ordinarias de origen Congressional, adelantar debates de control político y audiencias públicas. Se exceptúa de esta restricción el trámite del Plan Nacional de Desarrollo”<sup>6</sup>.*

Durante la primera vuelta de la iniciativa esa propuesta fue rechazada inicialmente por la Cámara de Representantes<sup>7</sup>, pero a la postre la plenaria de esa corporación la terminó aprobando en el informe de conciliación<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> *Gaceta del Congreso* número 1130 del 23 de septiembre de 2022. Página 7.

<sup>6</sup> *Gaceta del Congreso* número 1279 del 20 de octubre de 2022. Página 4.

<sup>7</sup> Si bien fue aprobada con algunas modificaciones en 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.

<sup>8</sup> *Gaceta del Congreso* número 1657 del 14 de diciembre de 2022. Página 2.

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 vuelta<sup>9</sup>. 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”<sup>10</sup>*. Una vez más, la justificación para ello fue proteger el trámite reforzado que la carta política previó para este tipo de iniciativas<sup>11</sup>. En los dos debates de la segunda vuelta en la Cámara de Representantes se aprobó esa misma redacción<sup>12</sup>.

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, solo se podrán tramitar leyes ordinarias de origen Congressional, adelantar debates de control político y audiencias públicas. Se exceptúa de esta restricción el trámite del Plan Nacional de Desarrollo”<sup>13</sup>*. 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.

### 3.3. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA ELIMINACIÓN DE LA PROHIBICIÓN

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, se pueden presentar 3 argumentos.

En primer lugar, **no afecta el trámite reforzado**, contrario a lo sostenido durante el trámite del Acto Legislativo 02 de 2023, permitir que las leyes estatutarias y las reformas constitucionales se discutan durante todo el segundo periodo de sesiones no desnaturaliza el procedimiento especial que les otorga la Constitución.

<sup>9</sup> *Gaceta del Congreso* número 189 del 21 de marzo de 2023. Página 7.

<sup>10</sup> *Gaceta del Congreso* 456 del 10 de mayo de 2023. Página 12.

<sup>11</sup> *Gaceta del Congreso* 408 del 2 de mayo de 2023. Página 6.

<sup>12</sup> En relación con el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara ver la *Gaceta del Congreso* 547 del 26 de mayo de 2023, página 7 y el Acta 54 del 30 de mayo de 2023. En cuanto al segundo debate en la plenaria de la Cámara consultar la *Gaceta del Congreso* 646 del 7 de junio del 2023, página 25 y la *Gaceta del Congreso* 794 del 27 de junio de 2023, página 30.

<sup>13</sup> *Gaceta del Congreso* número 1279 del 20 de octubre de 2022. Página 4. Subrayas propias.

En segundo lugar, **no obstaculiza el control político**. Levantar la prohibición no impide el objetivo de fortalecer el control político. Por el contrario, mantenerla es contraproducente, pues limita la flexibilidad del Congreso para organizar su agenda y dificulta también el objetivo de mejorar la calidad del debate y del régimen democrático.

Y, en tercer lugar, **no son mayoritariamente iniciativas del Gobierno**. La tesis de que las reformas constitucionales y leyes estatutarias provienen, en su mayoría, del Ejecutivo carece de sustento, al menos en los últimos dos periodos constitucionales. Impedir su debate en ese mes adicional restringe injustificadamente la iniciativa legislativa del propio Congreso.

A continuación, se aborda con mayor profundidad estos argumentos.

### 3.3.1. 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 establece un trámite especial o reforzado tanto para la aprobación de leyes estatutarias como para los actos legislativos y demás mecanismos de reforma constitucional. A continuación, se exponen las reglas que hacen especial el trámite de los actos reformativos de la Constitución, y luego se presenta una explicación equivalente respecto del procedimiento aplicable a los Proyectos de Ley Estatutaria.

En su artículo 374, la Constitución de 1991 reconoce tres mecanismos de reforma: (i) el Acto Legislativo, (ii) la Asamblea Constituyente y (iii) el referendo. Todos comparten que, total o parcialmente, deben ser aprobados por el Congreso.

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 Título XIII regulan el referendo y la Asamblea Constituyente. El artículo 376 señala que esta última debe ser convocada por el pueblo mediante votación, previa aprobación de una ley que lo disponga, la cual debe contar con el respaldo de la mayoría de los miembros de cada cámara. de forma análoga, el artículo 378 establece que, por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos, el Congreso podrá aprobar una ley para someter a referendo un proyecto de reforma constitucional, la cual también requiere mayoría absoluta.

Finalmente, el artículo 379 limita los supuestos en que es posible declarar inconstitucionales los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Estas son, en esencia, las reglas que hacen especial y reforzado el trámite de las reformas a la Constitución. Cabe destacar que el texto original de 1991 no prohibía al Congreso debatir proyectos de reforma constitucional durante la totalidad 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.

En cuanto a las Leyes Estatutarias, el artículo 152 de la Constitución dispone que tienen esta naturaleza las normas que regulan, entre otras materias, los derechos y deberes fundamentales, los recursos y procedimientos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de partidos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, los mecanismos de participación, los estados de excepción y las

reglas de igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia.

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 Ley<sup>14</sup>.

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 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 República<sup>15</sup>”.*

Como también resaltaron congresistas que se opusieron a dicha restricción, el constituyente de 1991 no limitó las iniciativas que podían ser tramitadas durante las sesiones ordinarias, lo que implica que el Congreso debe tener disponible todo el tiempo ordinario para debatir proyectos de reforma constitucional y leyes estatutarias.

Restringir esta facultad, como lo hace el artículo 138 vigente, es inconveniente y afecta la labor legislativa, especialmente su función de reformar la Carta Política. Resulta contradictorio ampliar un mes las sesiones ordinarias y, al mismo

tiempo, limitar los asuntos que pueden tratarse en ese lapso. Como se demostrará más adelante, la mayoría de proyectos de reforma constitucional y leyes estatutarias se archivan, no por decisión de rechazo, sino por falta de tiempo para su debate.

En síntesis, el inciso segundo del artículo 138 es lesivo para el sistema democrático, pues priva al Congreso de condiciones materiales para discutir con rigor iniciativas de especial interés nacional. Además, permitir el debate de estas en el mes comprendido entre el 16 de febrero y el 15 de marzo liberaría tiempo para otros proyectos durante el resto del segundo periodo de sesiones.

El Congreso no debería tener vedada la posibilidad de reformar la Constitución o debatir leyes estatutarias en ningún momento de los periodos ordinarios. Estas iniciativas, por su naturaleza, pueden requerir discusión ágil ante coyunturas específicas, y prohibirlo durante un mes entero resta capacidad de respuesta al poder legislativo frente a las demandas ciudadanas.

### **3.3.2. 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 otorga al Congreso la potestad de ejercer control político sobre el Gobierno nacional. Esta función, de especial relevancia en nuestro sistema democrático, constituye una herramienta esencial para garantizar la separación de poderes y para ejercer contrapeso al poder presidencial.

En este acápite se describen las formas y los tiempos previstos en la Constitución para ejercer control político, y se desarrolla el argumento según el cual el contenido normativo del segundo inciso del artículo 138 superior no solo es ineficaz e innecesario para proteger esta labor, sino que, en la práctica, su aplicación puede poner en riesgo la posibilidad de ejercerla 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.*

*(...)*

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2023.

<sup>15</sup> Documento disponible para consulta en: <https://www.camara.gov.co/modificacion-periodo-legislativo>

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”.*

Desde la vigencia de la actual Constitución, el control político ha coexistido con la función legislativa. El propio artículo 138 privilegia temporalmente el control político, facultando al Congreso para ejercerlo durante todo el año: en periodos ordinarios, extraordinarios y durante el receso legislativo. Así, mientras el Congreso dispone de 9 meses para legislar, cuenta con 12 meses para controlar políticamente.

Por lo tanto, no es necesario impedir que los proyectos de reforma constitucional y de leyes estatutarias se debatan durante uno de los 9 meses de sesiones ordinarias para garantizar esta función, pues el control político puede ejercerse todo el tiempo. Incluso, si solo pudiera ejercerse en sesiones ordinarias, las mesas directivas pueden organizar el trabajo para alternar días de actividad legislativa y de control político, como ya ocurre. Las materias legislativas no afectan la posibilidad de reservar días para control político.

Para que la prohibición del segundo inciso del artículo 138 fuera efectiva en priorizar el control político, habría que concentrar dicha labor entre el 16 de febrero y el 15 de marzo. Sin embargo, esto desnaturaliza la función, que debe estar disponible todo el tiempo, pues no es posible prever cuándo las fuerzas políticas independientes u opositoras quieran ejercerla. No tendría sentido concentrar en ese mes debates y mociones de censura, que responden a coyunturas y hechos de la vida nacional que pueden surgir en cualquier momento.

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 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 el control político es un argumento débil para justificar la prohibición del segundo inciso del artículo 138. de hecho, esta medida podría reducir el tiempo efectivo para ejercerlo, especialmente en el segundo periodo ordinario.

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 radicadas 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.

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

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. La evidencia empírica muestra que, contrario a la percepción del propio Congreso, la mayoría de estas iniciativas provienen de los Congresistas. No obstante, la limitación de tiempo para su discusión y votación ha llevado a priorizar aquellas presentadas por el Gobierno

nacional y otros actores. Así, aunque son menos en número, los proyectos de origen distinto al legislativo han tenido mayor protagonismo y, proporcionalmente, una tasa de aprobación más alta.

En consecuencia, se demostrará que, para fortalecer la iniciativa congresual y equilibrar el poder del Ejecutivo en estas discusiones, no es necesario restringir su trámite durante dicho periodo; por el contrario, es conveniente que este tiempo esté disponible para que el Congreso pueda avanzar en el agendamiento de proyectos de autoría exclusiva de sus miembros.

Para ello, primero se presenta una caracterización de los proyectos de reforma constitucional radicados en las últimas seis legislaturas, identificando su autoría y el resultado del trámite. Luego, se analiza el porcentaje de iniciativas presentadas por cada actor y su índice de aprobación, comparando los últimos dos periodos constitucionales en materia de discusión y votación de reformas. En segundo lugar, se replica el análisis con los Proyectos de Ley Estatutaria radicados en el mismo lapso y, finalmente, se exponen las conclusiones.

Acto seguido, se profundiza en la caracterización de los proyectos de Acto Legislativo tramitados durante las últimas siete legislaturas (julio de 2018 a junio de 2025). La información revela que no es cierto que las reformas constitucionales sean mayoritariamente de origen gubernamental. Además, evidencia que la prohibición vigente no protege la iniciativa congresual, sino que la limita y reduce las oportunidades para que los congresistas impulsen este tipo de propuestas.

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 trámite<sup>16</sup>. 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.

<sup>16</sup> 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.

**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**

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 2018C). Barrancabermeja Distrito Especial	Senado	Congresual	Acto Legislativo 01 de 2019
	PAL 021 de 2018. Carrera Administrativa	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 023 de 2018. Regalías	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 039 de 2018. Inclusión Digital	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 044 de 2018 (025 de 2018S). Alcalde Mayor Segunda Vuelta	Cámara	Congresual	Acto Legislativo 03 de 2019
	PAL 046 de 2018. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 066 de 2018. Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 067 de 2018 (025 de 2018S). Alcalde Mayor Segunda Vuelta	Cámara	Congresual	Acto Legislativo 03 de 2019
	PAL 072 de 2018 (020 de 2018S). Delitos Conexos	Cámara	Gubernamental	Acto Legislativo 02 de 2019
	PAL 073 de 2018. Servidor Público	Cámara	Gubernamental	Retirado
	PAL 074 de 2018. Cuerpos Colegiados	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PAL 081 de 2018. Servidor Público	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PAL 087 de 2018. Comisión de la Verdad	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 101 de 2018. Idoneidad Ministros	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 105 de 2018. Elecciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 110 de 2018. Regalías	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 126 de 2018. Segunda Vuelta Alcalde Mayor	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 128 de 2018. Seguridad Jurídica	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 140 de 2018. Unificación Calendario Electoral	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 144 de 2018. Delitos Menores	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 161 de 2018. Tope Salario Congresista	Cámara	Mixto (Congresual y Gubernamental)	Archivado
	PAL 174 de 2018. Regalías	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 186 de 2018. Tolima Distrito Musical	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 211 de 2018. Modificación Presupuestal	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 267 de 2018. Administración de Justicia	Senado	Gubernamental	Archivado
	PAL 038 de 2019. Niños, niñas y adolescentes	Senado	Mixto (Congresual y Gubernamental)	Archivado
	PAL 339 de 2019. Presupuesto Bienal	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 341 de 2019. Modifica Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 343 de 2019 (40 de 2019S). Regalías	Cámara	Congresual	Acto Legislativo 5 de 2019
	PAL 352 de 2019. Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 355 de 2019 (039 de 2019S). Control Fiscal	Cámara	Mixto (Congresual y Contraloría)	Acto Legislativo 4 de 2019
	PAL 358 de 2019. Idoneidad Ministros	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 365 de 2019 (40 de 2019S). Regalías	Cámara	Mixto (Congresual y Gubernamental)	Acto Legislativo 5 de 2019
	PAL 406 de 2019. Prisión Perpetua	Cámara	Congresual	Archivado

Legislatura	Número y título de proyecto de Acto Legislativo	Origen	Autoría	Estado
2019-2020 22 proyectos de Acto Legislativo	PAL 01 de 2019 (021 de 2019S). Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Acto Legislativo 1 de 2020
	PAL 02 de 2019 (024 de 2019S). Régimen Especial Amazonas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 047 de 2019 (021 de 2019S). Cadena Perpetua	Cámara	Congresual	Acto Legislativo 1 de 2020
	PAL 051 de 2019. Segunda Instancia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 069 de 2019. Idoneidad de Ministros	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 074 de 2019. Protección Animal.	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 080 de 2019. Derechos de la Naturaleza.	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 087 de 2019. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 107 de 2019 (022 de 2019S). Elección Fiscal General	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 122 de 2019. Seguridad Jurídica Tributaria	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 134 de 2019. Elección Alcaldes Locales	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 165 de 2019. Acceso a Internet	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 170 de 2019. Girardot Distrito Especial	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 172 de 2019. Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 182 de 2019 (023 de 2019S). Región Metropolitana de la sabana	Cámara	Congresual	Acto Legislativo 2 de 2020
	PAL 184 de 2019. Derecho a la educación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 205 de 2019. Pena de Muerte	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 216 de 2019. Voto Obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 226 de 2019. Semillas Transgénicas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 242 de 2019. Puerto Colombia Distrito	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 325 de 2019. Inhabilidades	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 333 de 2020. Reducción del Congreso	Cámara	Congresual	Archivado

Legislatura	Número y título de proyecto de Acto Legislativo	Origen	Autoría	Estado
2020-2021 38 proyectos de Acto Legislativo	PAL 001 de 2020. Régimen Especial Amazonía	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 003 de 2020. (467 de 2020C). Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la Ciudad de Medellín	Senado	Congresual	Acto Legislativo 1 de 2021
	PAL 006 de 2020. Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 007 de 2020 Derechos de la Naturaleza	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 008 de 2020. Semillas Transgénicas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 013 de 2020 (477 de 2020C). Distrito Turístico, Cultural e Histórico al Municipio de Puerto Colombia	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 022 de 2020 (458 de 2020C). Prohibir minería en páramos	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 025 de 2020. Voto Virtual	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 031 de 2020. Educación Superior Gratuita	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 032 de 2020. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 052 de 2020. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 065 de 2020. Consumo de Drogas Sitios Públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 100 de 2020. Vivienda Digna	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 130 de 2020. Periodos Legislativos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 131 de 2020. Educación Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 145 de 2020. Lista Cerrada	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 167 de 2020. Sesiones Virtuales	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 194 de 2020. Voto Obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 201 de 2020. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 247 de 2020. Vicepresidencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 250 de 2020. Reforma Política	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 261 de 2020. Fiscalía General	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 266 de 2020. Periodos Legislativos	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 279 de 2020. Animales Sintientes	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 287 de 2020. Derecho a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 345 de 2020. Voto Obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 382 de 2020. Canasta Básica	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 385 de 2020. Periodo Legislativo	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 401 de 2020. Control Político	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 406 de 2020. Inhabilidades	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 508 de 2021 (037 de 2021S). Periodos Legislativos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 521 de 2021 (038 de 2021S) Distrito Turístico Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 539 de 2021. Reducción Salario Congresista	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 546 de 2021. Coaliciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 547 de 2021. Ampliación de Periodos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 559 de 2021. Vicepresidencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 626 de 2021. Circunscripciones de Juventudes	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 627 de 2021. Participación Política de la Juventud	Cámara	Congresual	Archivado

Legislatura	Número y título de proyecto de Acto Legislativo	Origen	Autoría	Estado
2021-2022 35 proyectos de Acto Legislativo	PAL 002 de 2021. Cannabis de uso adulto	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 006 de 2021. (376 de 2021C). Agua	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 008 de 2021 (402 de 2021C). Campesinado	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 009 de 2021. Salario de los congresistas.	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 011 de 2021. (366 de 2021C). Modifica Art. 65. de la Constitución	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 024 de 2021 (022 de 2021S). Participación política de juventudes	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 031 de 2021. Circunscripción especial jóvenes	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 035 de 2021. Límite de periodos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 041 de 2021. Alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 051 de 2021. Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 052 de 2021. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 082 de 2021. Jóvenes	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 084 de 2021. Salario Congresistas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 093 de 2021. Vivienda digna	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 097 de 2021. Acceso a curules	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 124 de 2021. Medidas transitorias voto obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 125 de 2021. Reforma a la justicia	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 144 de 2021. Voto obligatorio	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 146 de 2021 (023 de 2021S). Control político	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 161 de 2021. Derecho a nacer	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 162 de 2021. Reducción Congreso	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 188 de 2021. Prohibición explotación de petróleo	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 212 de 2021. Edad congresistas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 214 de 2021. Fuero congresistas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 243 de 2021 (025 de 2021S). Distrito literario Aracataca	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 259 de 2021. Sala Especial Militar	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 279 de 2021. Matrícula Cero	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 296 de 2021. Deroga la JEP	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 297 de 2021. Delito político	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 320 de 2021 (024 de 2021S). Reforma a la justicia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 391 de 2021. Girardot Distrito Especial	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 429 de 2022. Distrito Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 431 de 2022. Consejos Comunitarios	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 442 de 2022. Internet Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 444 de 2022. Derecho a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado

Legislatura	Número y título de proyecto de Acto Legislativo	Origen	Autoría	Estado
2022-2023 40 proyectos de Acto Legislativo	PAL 001 de 2022 (269 de 2022C). Derecho a la alimentación	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 002 de 2022 (033 de 2022S). Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 002 de 2022S (260 de 2022C). Modificación periodo legislativo	Senado	Congresual	Acto Legislativo 2 de 2023
	PAL 003 de 2022S (260 de 2022C). Modificación periodo legislativo	Senado	Congresual	Acto Legislativo 2 de 2023
	PAL 003 de 2022. Derechos de la naturaleza	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 004 de 2022. Semillas Transgénicas	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 005 de 2022. Alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 010 de 2022 (267 de 2022C). Reducción miembros del Congreso y reducción salarial	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 011 de 2022S (260 de 2022C). Modificación periodo legislativo	Senado	Congresual	Acto Legislativo 2 de 2023
	PAL 012 de 2022 (268 de 2022C). Servicio Militar	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 014 de 2022 (298 de 2022C). Acceso al agua	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 018 de 2022 (243 de 2022C). Reforma política	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 019 de 2022S (254 de 2022C). Campesinado como sujeto de especial protección	Senado	Mixta (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo 1 de 2023
	PAL 019 de 2022. Derecho fundamental a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 022 de 2022 (293 de 2022C). Circunscripción discapacidad	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 027 de 2022. Derecho a la educación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 051 de 2022. Alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 066 de 2022. Cannabis	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 077 de 2022. Campesino sujeto de derechos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 081 de 2022. Educación preescolar	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 089 de 2022. Distrito especial Girardot Cundinamarca	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 098 de 2022. Edad Congresistas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 117 de 2022 (037 de 2022S). Sistema General de Participaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 120 de 2022 (038 de 2022S). Superintendencia en educación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 134 de 2022. Voto militar y policía	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 139 de 2022. Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 156 de 2022 (040 de 2022S). Senados Regionales	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 162 de 2022. Circunscripción afrocolombianos Senado	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 173 de 2022 (035 de 2022S). Jurisdicción Agraria	Cámara	Mixta (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo 3 de 2023
	PAL 185 de 2022 (036 de 2022S). Manizales distrito eje del conocimiento	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 204 de 2022. Matricula Educación Superior	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 208 de 2022. Reforma CGR-Tribunal	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 211 de 2022. Región metropolitana	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 214 de 2022 (039 de 2022S). Formato de comunicados	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 215 de 2022. Soacha capital de Cundinamarca	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 224 de 2022. Control fiscal	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 361 de 2023. San Basilio de Palenque	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 387 de 2023. Ascensos militares	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 388 de 2023. Mesada 14-7	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 396 de 2023. Eliminación contralorías territoriales	Cámara	Congresual	Archivado

Legislatura	Número y título de proyecto de Acto Legislativo	Origen	Autoría	Estado
2023-2024 43 proyectos de Acto Legislativo	PAL 001 de 2023. Cannabis de uso adulto	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 002 de 2023. Prohibición de hidrocarburos en la Amazonía	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 003 de 2023 (280 de 2023C). Mesada Catorce	Senado	Mixto (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo 1 de 2024
	PAL 004 de 2023 (290 de 2023C). Derecho a la alimentación	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 012 de 2023. Distrito Turístico Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 008 de 2023 (280 de 2023C). Mesada Catorce	Senado	Mixto (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo 1 de 2024
	PAL 018 de 2024 (437 de 2024C). Autonomía departamentos, distritos y municipios	Senado	Congresual	Acto Legislativo 3 de 2024
	PAL 019 de 2023. Derecho alimentación saludable	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 019 de 2024 (449 de 2024C). Manizales eje del conocimiento	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 020 de 2023. Reforma la justicia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 020 de 2024 (436 de 2024C). Derecho a la alimentación	Senado	Congresual	Archivado
	PAL 021 de 2024 (444 de 2024C). Fuerza aeroespacial	Senado	Mixto (gubernamental y congresual)	Acto Legislativo 2 de 2024
	PAL 022 de 2023. Amazonas régimen especial	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 024 de 2023. Mesada 14 fuerza pública	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 033 de 2023. Distrito especial eje del conocimiento	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 035 de 2023. Cannabis y tributos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 045 de 2023. Profesionalización de la fuerza pública de Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 047 de 2023. Derecho a la alimentación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 063 de 2023. Circunscripción afrocolombiana	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 069 de 2023. Educación preescolar y media	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 085 de 2023. Distrito turístico Amazonas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 091 de 2023. Libertad económica	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 098 de 2023. Comisión Nacional de Cuentas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 113 de 2023. Voto de los miembros de la fuerza pública	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 124 de 2023. Contralorías regionales	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 131 de 2023. Convención Americana	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 133 de 2023. Derecho a la educación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 138 de 2023. Representación política en el exterior	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 158 de 2023. Senados regionales	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 167 de 2023. Ascensos militares	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 171 de 2023. Reforma CNE	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 186 de 2023. Jurisdicción disciplinaria	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 278 de 2023. Distrito especial Valledupar	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 375 de 2024. Igualdad en la estructura territorial	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 380 de 2024. Negociaciones de paz	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 393 de 2024. Representación política en el exterior	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 394 de 2024. Libertad política	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 402 de 2024. Distrito Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 407 de 2024. Jurisdicción especial para la mujer	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 410 de 2024. Tecnificación altos cargos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 413 de 2024. Derechos políticos	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 414 de 2024. Distrito Leticia - Amazonas	Cámara	Congresual	Retirado
PAL 426 de 2024. Altos funcionarios y servidores de la rama ejecutiva	Cámara	Congresual	Retirado	

Legislatura	Número y título de proyecto de Acto Legislativo	Origen	Autoría	Estado
2024-2025 46 proyectos de Acto Legislativo	PAL 004/2024C Requisitos mínimos para altos cargos públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 013/2024C Cannabis de Uso Adulto	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 015/2024C Hidrocarburos En La Región Amazónica	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 019/2024C 020/2024S Distrito Especial Villa de Leyva	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 020/2024C Distrito Especial Cúcuta	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 022/2024C Departamento Surcaribe	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 030/2024C Régimen Especial Amazonas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 032/2024C Manizales Distrito Eje del Conocimiento	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 038/2024C Ascensos Militares	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 051/2024C Circunscripción Afro Senado	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 074/2024C Distrito Turístico Amazonas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 079/2024C Distrito Puerto Colombia	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 082/2024C Mutilación Genital Femenina	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 088/2024C Distrito Especial Valledupar	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 132/2024C Reforma SGR	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 155/2024C Prelación Derechos del Elector	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 160/2024C Distrito Metropolitano de Bucaramanga	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 187/2024C Alimentos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 202/2024C Limitaciones Derechos Políticos	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 203/2024C Educación Derecho Fundamental	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 206/2024C Distrito Quibdó	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 221/2024C Litoral Pacífico	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 225/2024C Derecho Fundamental Al Agua	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 233/2024C Requisitos Ministros Y Directores de Departamento Administrativo	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 234/2024C Inasistencia Parlamentaria	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 256/2024C Eliminación Contralorías Territoriales	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 272/2024C Mesada 14 Profesores	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 277/2024C Reforma Política	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 293/2024C Contralorías Territoriales	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 294/2024C Despolitización Procuraduría General de La Nación	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 296/2024C Acuerdos de Paz	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 319/2024C Prohibición de Semillas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 320/2024C Integración Territorial	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 336/2024C 019/2024 Reforma Política Y Electoral	Cámara	Mixto (gubernamental y congresual)	Archivado
	PAL 369/2024C Comunidades Afro	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 435/2024C 017/2024S Libertad Política	Senado	Congresual	Trámite a Senado
	PAL 491/2025C Viajes Presidente	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 515/2025C Prohibición de Semillas	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 516/2025C Modificación Artículo 325 Constitucional	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 517/2025C SURCARIBE	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 532/2025C Reforma Política	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 556/2025C Modificación Artículo 361 Constitucional	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 566/2025C Cannabis de Uso Adulto	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 568/2025C Litoral Pacífico	Cámara	Congresual	Retirado
	PAL 582/2025C Prohibición Hidrocarburos -Amazonía	Cámara	Congresual	Archivado
	PAL 591/2025C 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)<sup>17</sup>**

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
<b>Autoría congresual</b>	243 de 258	94.19%
<b>Autoría gubernamental</b>	5 de 258	1.94%
<b>Autoría mixta entre Congresistas y Gobierno nacional</b>	9 de 258	3.49%
<b>Autoría mixta entre congresistas y otros actores</b>	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)<sup>18</sup>**

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
<b>Autoría congresual</b>	12 de 243 4.94%	12 de 20 60%	12 de 258 4.65%
<b>Autoría gubernamental</b>	1 de 5 20%	1 de 20 5%	1 de 258 0,39%
<b>Autoría mixta entre congresistas y Gobierno nacional</b>	6 de 9 66.67%	6 de 20 30%	6 de 258 2,33%
<b>Autoría mixta entre congresistas y otros actores</b>	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 aspecto relevante en este análisis es que, de las 258 propuestas de modificación de la Constitución, 208 fueron archivadas. Al consultar la información detallada disponible en la página web de la Cámara de Representantes, se puede corroborar que, en la mayoría de los casos, el archivo obedeció a la falta de tiempo para el debate y no al rechazo de su contenido al finalizar la discusión. Solo una minoría de proyectos obtuvo una votación desfavorable. Resulta preocupante que una proporción tan alta de iniciativas de reforma constitucional no disponga

del tiempo suficiente siquiera para ser considerada. Además, únicamente se retiraron 28 de los 258 proyectos radicados. Esto confirma que el Congreso acertó al ampliar en un mes el segundo periodo de sesiones ordinarias, pero también evidencia la necesidad de eliminar la prohibición que impide, durante ese lapso, avanzar en la discusión de Actos Legislativos.

La información anterior demuestra que los congresistas son quienes más se ven afectados por la falta de tiempo para tramitar proyectos de Acto Legislativo. Sus iniciativas son las que, en mayor medida, resultan postergadas y, en términos relativos, las menos priorizadas dentro del reducido calendario legislativo. Permitir su discusión entre el 16 de febrero y el 15 de marzo contribuiría a ampliar el número de proyectos tramitados, beneficiando de forma significativa la iniciativa congresual y fortaleciendo la democracia en Colombia. En efecto, la actual restricción en el primer mes del segundo periodo de sesiones ordinarias impacta de manera desproporcionada a los propios congresistas, limita su capacidad de iniciativa y afecta el adecuado ejercicio de las funciones del Congreso como rama del poder público.

Seguidamente, se presenta el análisis correspondiente al trámite de Proyectos de Ley Estatutaria en el mismo intervalo, comprendido entre las Legislaturas 2018-2019 y 2024-2025.

<sup>17</sup> Elaboración propia

<sup>18</sup> Elaboración propia

Los datos demuestran que el argumento según el cual estas leyes son, en su mayoría, iniciativas gubernamentales carece de sustento empírico. Asimismo, confirman que la prohibición de debatir reformas constitucionales entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no protege ni prioriza la iniciativa legislativa del Congreso; por el contrario, la debilita y limita las oportunidades de los congresistas para impulsar proyectos de su autoría.

### 3.4. 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 trámite<sup>19</sup>. 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**

Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
<b>2018-2019</b> <b>8 Proyectos de Ley Estatutaria</b>	PLE 063 de 2018 (255 de 2019S). Lenguaje claro	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 091 de 2018 (213 de 2018S). (Redam) Registro Deudores Alimentarios Morosos	Cámara	Congresual	Aprobado <sup>20</sup> Ley 2097 de 2021
	PLE 103 de 2018. Adulto mayor	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 106 de 2018. Registro ADN de violadores	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 2018 de 2018. Jurados de votaciones	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 146 de 2018 (255 de 2018C). Mecanismos de rendición de cuentas y transparencia	Senado	Mixto (Congresual y gubernamental)	Aprobado <sup>21</sup>
	PLE 324 de 2019. Alivio trabajadores rurales	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 053 de 2018 (361 de 2019C). Habeas data	Senado	Congresual	Archivado
<b>2019-2020</b> <b>11 Proyectos de Ley Estatutaria</b>	PLE 009 de 2019. Habeas data	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 040 de 2019. Financiación procesos políticos de mujeres	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 043 de 2019. Veedurías ciudadanas	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 049 de 2019. Mínimo vital tercera edad	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 062 de 2019 (314 de 2019C) Habeas data (Centrales de riesgo)	Senado	Congresual	Aprobado <sup>22</sup> Ley 2157 de 2021
	PLE 068 de 2019. Banco de datos genéticos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 075 de 2019. Alivio trabajadores rurales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 116 de 2019. Revocatoria de mandato	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 287 de 2019. Participación en política servidores públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 321 de 2019. Participación política de servidores públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 337 de 2020. Educación gratuita personas con discapacidad	Cámara	Congresual	Retirado

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Mediante la Sentencia C-032 de 2021 la Corte Constitucional declaró inconstitucional el proyecto de ley.

<sup>21</sup> Mediante la Sentencia C-074 de 2021 la Corte Constitucional declaró inconstitucional el proyecto de ley.

<sup>22</sup> Mediante la Sentencia C-282 de 2021 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
<b>2020-2021</b> <b>21 Proyectos de Ley Estatutaria</b>	PLE 004 de 2020. Alivio al crédito rural	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 009 de 2020. Decretos legislativos COVID-19	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 042 de 2020 (441 de 2021S). Cargo de elección popular	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 063 de 2020. Eutanasia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 104 de 2020. Educación gratuita a personas con discapacidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 127 de 2020. Alivio sector agropecuario	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 134 de 2020 (395 de 2021S). Especialidad judicial rural y agraria	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PLE 189 de 2020. Circunscripción afrodescendiente	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 218 de 2020. Revocatoria de mandato	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 234 de 2020 (409 de 2020C). Código Electoral	Senado	Mixta (gubernamental, registrador y CNE)	Aprobado <sup>23</sup>
	PLE 295 de 2020 (475 de 2021S). Administración de justicia	Cámara	Consejo Superior Judicatura	Aprobado <sup>24</sup>
	PLE 304 de 2020. Doble conformidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 326 de 2020. Banco de datos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 342 de 2020. Adición Ley Estatutaria 1751 de 2015	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 358 de 2020. Garantías electorales	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 361 de 2020. Comisión de disciplina judicial	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 363 de 2020. Sistema judicial especial en salud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 418 de 2020. Coordinación y concurrencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 430 de 2020 (475 de 2021S). Conjuces	Cámara	Congresual	Aprobado <sup>25</sup>
	PLE 442 de 2020. Consulta previa	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 468 de 2020 (475 de 2021S). Administración de justicia	Cámara	Gubernamental	Aprobado <sup>26</sup>

<sup>23</sup> Mediante la Sentencia C-133 de 2022 la Corte Constitucional declaró inconstitucional el proyecto de ley.

<sup>24</sup> Mediante la Sentencia C-134 de 2023 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

<sup>25</sup> Mediante la Sentencia C-134 de 2023 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

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

Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
<b>2021-2022</b> <b>19 Proyectos de Ley Estatutaria</b>	PLE 003 de 2021. Alivio al crédito rural	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 007 de 2021. Eutanasia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 011 de 2021. Sancionatorio discapacidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 021 de 2021. Unidad especial de investigación	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 023 de 2021. Denegación de servicios de salud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 096 de 2021. Educación discapacidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 107 de 2021. Participación en contextos extractivos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 112 de 2021 (322 de 2022S). Objeción de conciencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 113 de 2021. Maternidad subrogada	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 121 de 2021. Mecanismos participación extractiva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 127 de 2021. Consulta previa	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 129 de 2021. Doble conformidad	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 143 de 2021. Especialidad agraria	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 196 de 2021. Tribunales ambientales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 202 de 2021. Barreras de la salud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 230 de 2021. Participación ciudadana	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 281 de 2021. Reactivación económica del agro post pandemia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 352 de 2021. Violencia contra la mujer en política	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 439 de 2022. Tutela con membrete	Cámara	Congresual	Archivado

Legislatura	Número y título de proyecto de ley estatutaria	Origen	Autoría	Estado
2022-2023 31 Proyectos de Ley Estatutaria	PLE 006 de 2022. Eutanasia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 006 de 2022 (320 de 2022C). Violencia contra la mujer vida política	Senado	Congresual	Aprobado <sup>27</sup>
	PLE 025 de 2022. Estatuto de ciudadanía juvenil	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 026 de 2022. Participación en contextos extractivos	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 037 de 2022. Sancionatorio discapacidad	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 056 de 2022. Eliminación barreras de la salud	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 067 de 2022. Participación política servidores públicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 079 de 2022. PAE	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 091 de 2022. Consumo adulto y responsable	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 093 de 2022 (349 de 2023C). Participación paritaria mujeres	Senado	Congresual	Aprobado <sup>28</sup>
	PLE 095 de 2022 (320 de 2022C). Violencia contra la mujer vida política	Senado	Congresual	Aprobado <sup>29</sup>
	PLE 109 de 2022 (320 de 2022C). Violencia contra la mujer vida política	Senado	Congresual	Aprobado <sup>30</sup>
	PLE 111 de 2022 (418 de 2023C). Código electoral	Senado	Mixta (gubernamental, congresual, Registraduría y CNE)	Aprobado <sup>31</sup>
	PLE 141 de 2022 (418 de 2023C). Código electoral	Senado	Mixta (gubernamental, congresual y CNE)	Aprobado <sup>32</sup>
	PLE 118 de 2022 (331 de 2022C). Estatuto de ciudadanía juvenil	Senado	Congresual	Archivado
	PLE 164 de 2022. Jurisdicción ambiental	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 174 de 2022. Consejos de juventudes	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 190 de 2022 (303 de 2023S). Suplantación	Cámara	Congresual	Aprobado <sup>33</sup>
	PLE 201 de 2022. Rendición de cuentas	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 202 de 2022. Mecanismos de participación en contextos extractivos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 257 de 2022. Tutela	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 284 de 2022. Revocatoria del mandato	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 309 de 2022. Borrón y cuenta nueva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 334 de 2023. Maternidad subrogada	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 343 de 2023. Borrón y cuenta nueva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 345 de 2023. Subrogación uterina	Cámara	Gubernamental	Archivado
	PLE 346 de 2023. Reforma a la salud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 350 de 2023. Desarrollo administrativo	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 353 de 2023. Exámenes médicos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 355 de 2023. Debates presidenciales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 368 de 2023. Libertad religiosa y de culto	Cámara	Congresual	Archivado

<sup>27</sup> Mediante la Sentencia C-317 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

<sup>28</sup> Mediante la Sentencia C-136 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

<sup>29</sup> Mediante la Sentencia C-317 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

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

<sup>31</sup> Mediante la Sentencia C-340 de 2024 la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del proyecto de ley.

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

<sup>33</sup> 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
<b>2023-2024</b> <b>18 Proyectos de Ley Estatutaria</b>	PLE 040 de 2023. Revocatoria del mandato	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 053 de 2023. Democracia ambiental en proyectos extractivos	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 079 de 2023. Dictamen médico anual para cargos uninominales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 120 de 2023. Veedurías ciudadanas	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 125 de 2023. Borrón y cuenta nueva	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 156 de 2023. Protección de datos personales	Cámara	Congresual	Retirado
	PLE 157 de 2023 (273 de 2024S). Rendición de cuentas congresistas	Cámara	Congresual	Aprobado <sup>34</sup>
	PLE 157 de 2023 (360 de 2024C). Jurisdicción agraria	Senado	Mixto (congresual y gubernamental)	Aprobado <sup>35</sup>
	PLE 184 de 2023. Modificación estatuto de la oposición	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 200 de 2023. Inteligencia artificial	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 212 de 2023. Trastorno del neurodesarrollo	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 224 de 2023. Reforma a la educación	Cámara	Mixto (congresual y gubernamental)	Archivado
	PLE 236 de 2023. Inteligencia y contrainteligencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 266 de 2023 (285 de 2024S). Ley Sara Sofia	Cámara	Congresual	Aprobado <sup>36</sup>
	PLE 270 de 2023. Protesta social	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 275 de 2023. Manifestación social	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 328 de 2023. Debates presidenciales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 418 de 2024. Acceso a medios de comunicación	Cámara	Congresual	Archivado

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

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

<sup>36</sup> 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 014/2024C Muerte Médicamente Asistida	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 017/2024C Democracia Ambiental En Proyectos Extractivos	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 027/2024C Debates Candidatos Presidenciales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 044/2024C Créditos Educativos	Cámara	Congresual	Trámite a Senado
	PLE 097/2024C Reproducción Humana Asistida	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 109/2024 Estatuto de Ciudadanía Juvenil	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 123/2024 Veedurías Ciudadanas	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 152/2024C Régimen Protección de Datos Personales	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 154/2024C Inteligencia Artificial	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 166/2024C Protesta Social	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 174/2024C Revocatoria del Mandato	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 175/2024C Acceso A Medios de Comunicación	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 205/2024C Borrón y Cuenta Nueva 2.0	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 249/2024C Estatuto de Ciudadanía Juvenil	Cámara	Congresual	Acumulado al Proyecto de Ley Estatutaria número 109 de 2024 Cámara
	PLE 368/2024C Libertad de Conciencia	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 405/2024C Progreso Científico y Tecnológico	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 448/2024C 138/2024S Banco Nacional de Perfiles Genéticos	Senado	Congresual	Archivado
	PLE 464/2024C 031/2024S Estatuto de Oposición	Senado	Congresual	Trámite conciliación
	PLE 545/2025C Incentivos Consejos de Juventud	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 551/2025C Gestación por Sustitución	Cámara	Congresual	Archivado
	PLE 569/2025C 280/2024S 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)<sup>37</sup>**

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
<b>Autoría congresual</b>	119 de 129	92.25%
<b>Autoría gubernamental</b>	3 de 129	2.33%
<b>Autoría exclusiva de otros actores</b>	1 de 129	0.78%
<b>Autoría mixta entre congresistas y Gobierno nacional</b>	3 de 129	2.33%
<b>Autoría mixta entre congresistas y/o Gobierno nacional y otros actores</b>	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.

<sup>37</sup> Elaboración propia.

**TABLA 6. Autoría de los Proyectos de Ley Estatutaria aprobados en las últimas seis legislaturas (2018-2024)<sup>38</sup>**

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
<b>Autoría congresual</b>	11 de 119 9.24%	11 de 18 61.11%	11 de 129 8.53%
<b>Autoría gubernamental</b>	1 de 3 33.33 %	1 de 18 5.56%	1 de 129 0.78%
<b>Autoría exclusiva de otros actores</b>	1 de 1 100%	1 de 18 5,56%	1 de 129 0.78%
<b>Autoría mixta entre congresistas y Gobierno nacional</b>	2 de 3 66.66%	2 de 18 11.11%	2 de 129 1.55%
<b>Autoría mixta entre congresistas y/o Gobierno nacional y otros actores</b>	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 continúan 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.”<sup>39</sup>*

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

<sup>38</sup> Elaboración propia.

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

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 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.

**3.5. COMPARACIÓN DEL TEXTO ORIGINAL, EL TEXTO VIGENTE Y EL TEXTO PROPUESTO DEL ARTÍCULO 138 SUPERIOR<sup>40</sup>**

TEXTO ORIGINAL CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	TEXTO VIGENTE RESULTANTE DEL ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2023	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 138.</b> 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 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 solo 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><b>Artículo 138.</b> 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 <del>marzo</del> <b>febrero</b> 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><b>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.</b></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 solo podrá ocuparse <b>de</b> 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><b>Artículo 138.</b> 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><del><b>Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni reformas a la Constitución.</b></del></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. En el curso de ellas solo 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>

**4. IMPACTO FISCAL<sup>40</sup>**

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>41</sup> 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 plazo<sup>42</sup>.

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 leyes<sup>43</sup>. 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 7° de la Ley 819 de 2003.

<sup>40</sup> Elaboración propia.

<sup>41</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-170 de 2021, C-133 de 2022.

<sup>43</sup> 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.

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 preexistente<sup>44</sup>. 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 nación<sup>45</sup>.

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 servidores<sup>46</sup>, aquellas que crean cargos, dependencias o entidades<sup>47</sup>, o las que necesariamente derivan en un aumento de una partida presupuestal<sup>48</sup>.

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 orden<sup>49</sup>, (iv) únicamente confieren competencias<sup>50</sup> o (v) reproducen órdenes de gasto contenidas en normas anteriores que no pueden ser contrastadas por la Corte<sup>51</sup>. Tampoco ordenan gasto (vi) las normas que

requieren de un desarrollo normativo posterior para su implementación<sup>52</sup>.

Con todo, la Corte ha empleado dos criterios para determinar si una norma es ordenadora de gasto. En primer lugar, el sentido literal de la norma (criterio gramatical) y en segundo lugar ha reglado que se debe observar la finalidad de la norma y su relación con otras y se debe revisar su posibilidad de concreción y ejecutabilidad (criterio funcional)<sup>53</sup>.

Así las cosas, el presente Proyecto de Acto Legislativo no debe agotar el requisito de análisis de impacto fiscal contenido en la Ley 819 de 2003 toda vez que se trata de una modificación normativa que no tiene efectos fiscales. Lo anterior, porque lo que hace el proyecto es suprimir un inciso del artículo 138 superior para permitir que el legislativo discuta todo tipo de iniciativas durante un periodo de tiempo en que ya está previsto que sesione de manera ordinaria. Por ende, el objeto del proyecto no modifica los gastos fiscales asociados al funcionamiento del Congreso ni no ordena un gasto ni concede un beneficio tributario y tampoco comporta impacto fiscal alguno.

## 5. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° 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 1° 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”.*

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2021.

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2006.

<sup>49</sup> Al respecto se debe destacar la Sentencia C-282 de 2021 en la que la Corte concluyó tras estudiar la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria sobre una política pública de educación financiera, que una disposición tendiente a ordenar la publicación y revisión de material pedagógico por parte del Gobierno no constituía una orden de gasto porque una interpretación posible de la norma indicaba que el Gobierno Nacional podría cumplirla con recursos previamente previstos en apropiaciones presupuestales previas. A su vez, en la Sentencia C-765 de 2012 la Corte señaló que una norma que asignaba deberes, competencias y responsabilidades a varias entidades del Estado para garantizar las políticas en favor de las personas con discapacidad no debía cumplir el requisito de impacto fiscal porque, aunque las normas propuestas requerían gastos, se trataba del reconocimiento de competencias administrativas que no implicaban nuevas erogaciones presupuestales.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

<sup>51</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023, que al respecto reitera las Sentencias C-085 de 2022 y C-395 de 2021.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2024.

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 solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se 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.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

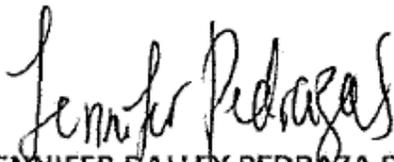
Para dar trámite al presente Proyecto de Acto Legislativo, en nuestra condición de ponentes, ponemos a consideración de la Comisión el siguiente pliego de modificaciones:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 005 DE 2025	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	EXPLICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
<p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 138.</b> 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. En el curso de ellas solo 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>	<p><b>ARTÍCULO 1º.</b> Modifíquese el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 138.</b> 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. En el curso de ellas solo 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>	Sin modificaciones
<p><b>ARTÍCULO 2º. Vigencia.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2º. Vigencia.</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.</p>	Sin modificaciones

## 7. PROPOSICIÓN

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presento ponencia positiva y solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en Primer Debate el **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 períodos de sesiones ordinarias del Congreso de la República, conforme al texto propuesto a continuación.

Cordialmente,



**JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Ponente Única

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### 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 períodos 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 éste señale. En el curso de ellas solo 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.

Cordialmente,



**JENNIFER DALLEY PEDRAZA SANDOVAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.  
Ponente Única