



## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

### DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 037 DE 201 SENADO - 508 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”.

Bogotá D.C., 26 de mayo de 2021

Honorable Senador  
**Miguel Ángel Pinto Hernández**  
Presidente  
Comisión Primera del Senado  
Ciudad

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, rindo **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE** al Proyecto De Acto Legislativo No. 037/21 Senado, 508/21 Cámara “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA*”

#### 1. ANTECEDENTES

El día 20 de julio de 2020 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Acto Legislativo No. 130 de 2020 “Por el cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia”, iniciativa de los Honorables Representantes Jairo Humberto Cristo Correa, Jaime Rodríguez Contreras, Eloy Chichí Quintero Romero, Oswaldo Arcos Benavides, Harry Giovanny González García, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio Cesar Triana Quintero, Fabian Diaz Plata, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Norma Hurtado Sánchez, María Cristina Soto De Gómez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Faber Alberto Muñoz Ceron, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Jhon Arley Murillo Benítez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Juan Diego Echavarría Sánchez, José Luis Correa López, Henry Fernando Correal Herrera, Juan Carlos Reinales Agudelo, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Juan David Vélez Trujillo, Andrés David Calle Aguas, Buenaventura León León, Juan Carlos Lozada Vargas, Erwin Arias Betancur, Omar De Jesús Restrepo Correa, Mauricio Parodi Diaz y publicado en la gaceta No. 671 de 2020. Este proyecto fue acumulado con el Proyecto de



Acto Legislativo No. 385 de 2020 “Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”, iniciativa de los Honorables Representantes Gabriel Santos García, Juan Fernando Reyes Kuri, Gabriel Vallejo Chujfi, Edward Rodríguez Rodríguez, Margarita Restrepo Arango, Yenica Sugein Acosta Infante, Juan David Vélez Trujillo, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan Pablo Celis Vergel, Edwin Ballesteros Archila, Esteban Quintero Cardona , Rubén Darío Molano Piñeros , Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Christian Munir Garcés Aljure y Juan Manuel Daza Iguarán . El mismo fue publicado en la gaceta No. 838 de 2020

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fueron nombrados como ponentes para primer debate, los Representantes, Gabriel Santos García, Jaime Rodríguez Contreras, Andrés David Calle Aguas, Elbert Díaz Lozano, José Gustavo Padilla Orozco, Inti Raúl Asprilla Reyes, Luis Alberto Alban Urbano, Carlos German Navas Talero y Ángela María Robledo Gómez. El día 9 de septiembre de 2020 se notificó la renuncia del Representante José Gustavo Padilla Orozco a la misma.

La ponencia para primer debate fue radicada el día 11 de septiembre de 2020 y discutida y aprobada por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, el día 6 de octubre de 2020. Pese a la radicación de la ponencia para segundo debate, el proyecto fue archivado por no alcanzar a culminar el trámite legislativo correspondiente.

El día 25 de enero de 2021 se radicó en la Secretaria General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo No. 037 de 201 Senado - 508 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia”, iniciativa de los Representantes a la Cámara, Gabriel Santos García, Jairo Humberto Cristo Correa , Cesar Augusto Lorduy Maldonado , Juan Fernando Reyes Kuri , Jaime Rodríguez Contreras ,Gabriel Jaime Vallejo Chujfi , José Daniel López Jiménez ,Luis Alberto Albán Urbano , Oscar Leonardo Villamizar Meneses ,John Jairo Hoyos García , Juanita María Goebertus Estrada ,Ángela María Robledo Gómez ,David Ernesto Pulido Novoa, Nilton Córdoba Manyoma , Esteban Quintero Cardona, el suscrito Santiago Valencia González, Senador de la República.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fue designado como ponente para primer debate el día 17 de marzo de 2021, el Representante Gabriel Santos García.

La ponencia para primer debate fue radicada el mismo 17 de marzo de 2021 y discutida y aprobada por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la



honorable Cámara de Representantes, el día 7 de marzo de 2021, con proposición modificativa al artículo 1º del Representante Juan Carlos Lozada y otros.

El 27 de abril de 2021 fue discutida y aprobada sin modificaciones la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Finalmente, el 10 de mayo de 2021 se radicó en la comisión primera del Senado el expediente del PAL 037/21-508/21, y el 12 de mayo de 2021 la Mesa Directiva mediante Acta MD-26 designa como ponente al H.S. SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ.

El día 18 de mayo de 2021 fue radicado ante la secretaria de la Comisión Primera del Senado de la República el informe de ponencia para primer debate y publicado en la Gaceta N° 448 de 2021.

El 25 de mayo de 2021 fue discutida y aprobada la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República conforme al texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

## **2. OBJETO**

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto ampliar el segundo periodo de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, con el fin de permitir el trámite de más iniciativas de reforma al ordenamiento jurídico, más tiempo para la discusión detallada y cualificada de los grandes temas que interesan a los ciudadanos, más espacio para el control político y para el desarrollo de las demás funciones propias de cada Cámara y de las Comisiones Permanentes, Especiales y Accidentales.

## **3. JUSTIFICACIÓN**

Aunque el trabajo de los parlamentarios no puede medirse por completo en términos de la frecuencia con la que asisten a una sala de debate, o con el número de proyectos de ley que tramitan, hay actividades que sólo pueden ser adelantadas durante los períodos de sesiones. En ese sentido, ocho meses de sesiones resultan insuficientes para analizar todas las iniciativas presentadas al Congreso, fiscalizar la gestión y el gasto público y atender otros numerosos asuntos de orden electoral, judicial y protocolario, pues sucesivas reformas legales han venido ampliando las funciones de las cámaras legislativas y de sus comisiones. Adicionalmente, el debate de los proyectos ha venido adquiriendo mayor complejidad, haciéndose más frecuentes las audiencias públicas pues en el mundo de la virtualidad hay cada vez más ciudadanos con ánimo de participar.

En otras palabras, el sistema político ha evolucionado, tornándose más complejo y demandante, razón por la cual se hace necesario disponer de más tiempo para realizar

sesiones ordinarias y que el Congreso de la República pueda dar cumplimiento satisfactorio a todas las atribuciones constitucionales que le atañen. Que el Congreso no entre en recesos prolongados, además, envía un poderoso mensaje político de compromiso al país ante la creciente demanda ciudadana por un parlamento más activo, fortalece de manera significativa el sistema de representación popular y, en definitiva, la democracia.

## 1. NECESIDAD DE MÁS TIEMPO PARA LA DELIBERACIÓN EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

El país necesita un Congreso con períodos de receso breves, que no interrumpen radicalmente las dinámicas del trabajo legislativo. En conclusión, hoy es posible constatar debates nacionales de gran entidad que reclaman soluciones en el escenario natural de la democracia, lo cual amerita incrementar el volumen de sesiones de manera significativa, ampliando el período de sesiones ordinarias en un 25%.

De acuerdo con cifras de Congreso Visible, durante la legislatura 2018-2019 tan solo el 9% cumplió con todos los trámites para su aprobación<sup>1</sup>. Si bien hay algunos proyectos que el Congreso debate y archiva, por considerar que no deben convertirse en ley de la república, la gran mayoría de proyectos se pierden por vencimiento de términos sin siquiera llegar a debatirse por primera vez. La presencia de tantas reformas frustradas, inconclusas o pendientes de consolidarse evidencia la necesidad de tiempo adicional para un ejercicio más efectivo de las atribuciones de legislador y constituyente derivado.

Prueba de esto es que durante el curso de las últimas doce legislaturas en once oportunidades el Gobierno convocó a sesiones extraordinarias (únicamente en la 2012-2013 no lo hizo).

LEGISLATURA	CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS
2008-2009	Decreto 4247 de diciembre 16 de 2008.
2009-2010	Decreto 4906 de diciembre 16 de 2009.
2010-2011	Decreto 38 de enero 12 de 2010 modificado por el decreto 39 de la misma fecha.
2011-2012	Decreto 1351 de junio 25 de 2012.
2013-2014	Decreto 2605 de diciembre 14 de 2013.
2014-2015	Decreto 133 de enero 22 de 2014.
2014-2015	Decreto 2428 de diciembre 16 de 2014 modificado por el decreto 2429 de la misma fecha.
2016-2017	Decreto 1994 de diciembre 7 de 2016, modificado y prorrogado por los decretos 2052 de diciembre 16, 2087 de diciembre 21 y 2137 de diciembre 22 de 2016.

<sup>1</sup>Congreso Visible, Universidad de los Andes, Balance Legislatura 2018-2019. Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-primera-legislatura-del-gobierno-duque/10360/>

2017-2018	Decreto 1033 de junio 20 de 2018 modificado por el decreto 1040 de junio 21 de 2018.
2018-2019	Decreto 2289 de diciembre 13 de 2018 y decreto 77 de enero 30 de 2019.
2019-2020	Decreto 2277 de diciembre 16 de 2019 prorrogado por el decreto 2292 de diciembre 18 de 2019.
2020-2021	Decreto 1653 del 16 de diciembre de 2020.

Fuente. Elaboración propia.

Por otra parte, se ha vuelto costumbre registrar hacia el final de cada período de sesiones la aprobación de proyectos a último minuto, con escasa reflexión y discusión, sacrificando la deliberación por las circunstancias de trámite. Esta misma preocupación se evidenció en el proceso Constituyente de 1991 donde la Asamblea Constituyente reflexionaba en los siguientes términos:

*La experiencia demuestra que en el breve lapso de ciento cincuenta días apenas alcanza a madurar el trámite de la ley y que debe tener inicio y terminación en él, y eso cuando se trata de proyectos que empiezan en itinerario procedimental al comienzo mismo de la legislatura. Esta insuficiencia se refleja en el apremio con que habitualmente se desarrollan, respecto de los proyectos más importantes, los episodios finales del iter legislativo, para desprestigiar tanto del producto como del órgano de donde emana, mediante la práctica que el repudio popular denomina del “pupitrazo” (Constituyente)*

Si bien es cierto que la disposición de más tiempo no garantiza de manera definitiva mayor productividad, no lo es menos, que el tiempo suficiente es condición primaria de viabilidad para un trabajo parlamentario fructífero, eficiente y responsable.

En conclusión, se requiere un período de sesiones más extenso, que permita una praxis parlamentaria más productiva, de cara a la necesidad de adelantar y concluir el trámite de tantas iniciativas determinantes para los altos intereses del pueblo colombiano.

## 2. NECESIDAD DE MAYOR CONTINUIDAD EN EL CONTROL POLÍTICO

Bajo los preceptos actuales los colombianos no cuentan con la posibilidad de hacer control político por medio del Congreso de la República sobre la gestión de asuntos de interés nacional. Sin lugar a duda el control parlamentario es el más representativo de los controles de tipo político, como quiera que tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidenciales los órganos de carácter ejecutivo paulatinamente han concentrado mayor predominio en la actividad estatal, no sólo en términos de dirección política sino en la composición y organización de la burocracia oficial.

La efectividad de dicho control y el equilibrio de los poderes públicos que sirve de base a nuestro Estado Constitucional dependen de las posibilidades fácticas de desplegar herramientas de vigilancia y contrapeso frente al ejecutivo, tales como la moción de censura, la citación a funcionarios, la ratificación de nombramientos como ascensos en las fuerzas armadas o las autorizaciones al Gobierno para determinados actos de soberanía, como la declaración de guerra y el tránsito de tropas extranjeras por territorio nacional<sup>2</sup>.

En consecuencia, el control político por parte del parlamento resulta vital para el funcionamiento democrático de las instituciones públicas. Por ende, debe garantizarse la mayor disponibilidad y continuidad posible de los mecanismos constitucional y legalmente diseñados para estos trascendentales efectos.

### **3. OTRAS ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS**

Adicionalmente a lo expuesto, es fundamental favorecer el avance de las demás comisiones que, por falta de tiempo, terminan por ceder su espacio de discusión y desarrollo. Un ejemplo evidente es de la comisión de acusaciones, en donde las investigaciones respecto de los altos funcionarios cobijados por fuero especial en materia penal se ven ralentizadas perjudicando la credibilidad del Congreso de la República y casi conviviendo con la impunidad en los casos que son de su resorte.

### **4. DÉFICIT DE LEGITIMIDAD DEL CONGRESO**

La ampliación del tiempo de sesiones ordinarias también favorecerá la legitimidad social del Congreso de la República y fortalecerá su presencia en los principales espacios de actividad democrática.

Según el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes, el Congreso de la República tiene baja credibilidad y confianza entre la ciudadanía. En 2016 solo una cuarta parte de los colombianos confiaba en el Congreso, indicador que prácticamente se ha mantenido en el mismo nivel. Así mismo, el Congreso colombiano comparte las posiciones más bajas de credibilidad con otros parlamentos de la región como los de Estados Unidos, Haití, Brasil y Perú por su poca gestión legislativa. En línea con lo anterior, entre 2013 y 2016 el porcentaje de colombianos que pensaban que su labor ha sido buena se mantuvo estable (13.9% y 16%, respectivamente) y el número de personas que la evaluaron como regular cayó (57.3% y 43.8%, respectivamente), la proporción de colombianos que evaluaron el trabajo del Congreso como mala llegó al 40.2% en 2016, cuando en 2013 no superaba el 29%.

---

<sup>2</sup> Aragón reyes, Manuel. *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 36, citado por Lozano Villegas, Germán. Control político y responsabilidad política en Colombia. Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia, núm. 22, junio 2009, pp. 235 y 236.

Frente al panorama expuesto, la presente reforma constitucional busca construir legitimidad y confianza en torno al Congreso de la República, desde dos puntos de vista, uno objetivo, que le permita impactar positivamente los indicadores de calidad y gestión legislativa, y el otro subjetivo, que le permita generar una mejor percepción ciudadana.

## 5. CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

La Corte Constitucional ha precisado en repetidas ocasiones que los actos reformativos de la Constitución sólo pueden reputarse contrarios a ella cuando generan la transformación *en una totalmente diferente, lo cual implica que el cambio es de tal magnitud y trascendencia que la Constitución original fue reemplazada por otra, so pretexto de reformarla.* Sustituir la Carta “consiste en reemplazar, no en términos formales, sino materiales por otra Constitución” de forma tal que *no pueda sostenerse la identidad de la Carta*<sup>3</sup>. *Esta hipótesis no guarda relación alguna con lo que ocurre en la presente iniciativa de reforma constitucional. Lejos de trastocar la esencia de la Carta, desvirtuando alguno de sus ejes axiales, la enmienda que se propone contribuye a realizar y dar cabal cumplimiento a los principios de responsabilidad, economía y eficacia que deben caracterizar la actividad de las autoridades públicas, instituidas para proteger con su servicio a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, más aún tratándose de funcionarios popularmente electos. (Arts. 2, 3 y 209 C.P).*

## 4. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS:

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que ningún congresista podría encontrarse inmerso en situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de acto legislativo, puesto que sólo podría afectar a quienes desempeñen labores en el parlamento con posterioridad al 20 de julio de 2022, fecha a partir de la cual empezará a producir efectos jurídicos.

Esta circunstancia es incierta tanto respecto de los propios congresistas, como en relación con sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley. Lo anterior, sin perjuicio de otras causales de impedimento que puedan ser advertidas.

---

<sup>3</sup>Corte Constitucional. Sentencias C-1200 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil, C-141 de 2010, M.P Humberto Sierra Porto y C-053 de 2016, M.P Alejandro Linares Cantillo.



**5. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.  
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 037 DE 201 SENADO - 508 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”.**

El Congreso de Colombia

Decreta:

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

**Artículo 138.** El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo iniciará el 16 de febrero 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 períodos 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 sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

**Artículo 2º.** El presente acto legislativo rige desde el 20 de julio de 2022 y deroga todas las normas que le sean contrarias.

## **6. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar **Segundo Debate** al **Proyecto de Acto Legislativo No. 37 de 2021 Senado – 508 de 2021 Cámara. “Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Política de Colombia”**, conforme al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República.

Cordialmente,

**SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ**  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático



**26-05-21. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES.** En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [comisión.primer@senado.gov.co](mailto:comisión.primer@senado.gov.co).



**Guillermo León Giraldo Gil**  
**Secretario General Comisión Primera**  
**H. Senado de la República**

**26-05-21. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES VIRTUALES.** Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,



**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**

Secretario General,



**GUILLERMO LEON GIRALDO GIL**