CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

Bogotá D.C., 24 de julio de 2020.

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Ref: Radicación Proyecto de Acto Legislativo.

Respetado Secretario General:

En nuestra condición de Representantes a la Cámara en el Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, mediante su facultad de Secretario, nos permitimos poner a consideración de la Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Acto Legislativo "***Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones."*** (Períodos Legislativos).

Cordialmente,

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

Calle 10 N° 7-50 Of.301/ Capitolio Nacional
gabriel.santos@camara.gov.co
Tel.: (571) 4325100 Ext. 5476

EDWARD RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

MARGARITA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara por Antioquia

GABRIEL VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO
Representante a la Cámara Colombianos en el Exterior

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia

JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara por Norte de Santander

EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara por Santander

ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara por Antioquia

RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara por Cundinamarca

ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara por Huila

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara por Valle del Cauca

JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara por Bogotá

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. _____ DE 2020 CÁMARA

"*Por medio del cual se modifica el artículo 138 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones*".

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 enero y concluirá el 20 de junio.

En los años donde se celebren elecciones al Congreso de la República, el segundo período de la legislatura iniciará el 16 de marzo.

Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere 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.

Calle 10 N° 7-50 Of.301/ Capitolio Nacional
gabriel.santos@camara.gov.co
Tel.: (571) 4325100 Ext. 5476

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La modificación propuesta en el presente proyecto de acto legislativo es bastante concreta, pero tiene gran repercusión.

Se propone reemplazar la fecha en que comienza el segundo período de sesiones en cada legislatura del Congreso de la República, hoy establecida en el 16 de marzo de cada año, con el propósito de que las sesiones del Congreso se reanuden el 16 de enero de cada año, salvo en los casos en que se celebren elecciones parlamentarias. Se amplía en dos meses más el segundo periodo en cada legislatura, lo cual permitirá 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.

Por supuesto, 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, pero existen actividades que sólo pueden ser adelantadas durante los períodos de sesiones. Sin embargo, ocho meses de sesiones son 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 interrumpan 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[1]. 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.

[1] 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/

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.
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.

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 desprestigio 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 solo 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[2].

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.

---

[2] 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.

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%.

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 reformatorios 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*[3]*. 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*

[3] 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.

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 aun tratándose de funcionarios popularmente electos. *(Arts. 2, 3 y 209 C.P).*

Así mismo, uno de los argumentos esgrimidos en la Asamblea Nacional Constituyente, justifica el inicio del segundo periodo de la legislatura el 1 de marzo, por la coincidencia con el ejercicio de campañas. Por tal razón, respetando los derechos constitucionales contenidos en el artículo 40 de la Constitución Política el cual expresa la garantía de ***participar en la conformación, ejercicio y control del poder político,*** y en el artículo 13 garantizando el derecho a la igualdad de las personas ante la ley quienes ***recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades,*** sin que sea esta disposición, una limitante para llevar a cabo el ejercicio proselitista y con el ánimo de garantizar la igualdad de condiciones de las personas, se propone que este aumento en la duración de las sesiones ordinarias tenga la excepción en los periodos que coincidan con las elecciones al Congreso de la República.

A nivel regional, puede advertirse una sólida tendencia por establecer períodos de sesiones mayores a los ocho meses de período ordinario del Congreso colombiano, como se evidencia en la siguiente tabla.

TIPO DE PERIODO DE SESIONES O PERIODO LEGISLATIVO		
ARGENTINA		
Cámara de Diputados Senado de la Nación	Ordinario (del 1 de marzo al 30 de noviembre)	Extraordinario o prorrogada (del 1 de diciembre al 28/29 de febrero)
BOLIVIA		
Cámara de Diputados Cámara de Senadores	Ordinario (desde el 6 de agosto y por un periodo de 90 o 120 días hábiles)	Extraordinario (cuando finalizan los 120 días hábiles)
BRASIL		

Cámara de Diputados Senado Federal	Ordinario (desde el 15 de febrero al 30 de junio) (desde el 1 de agosto al 15 de diciembre)	Extraordinario
CHILE		
Cámara de Diputados Senado de la República	Ordinario (del 21 de mayo al 18 de septiembre)	Extraordinario (del 19 de septiembre al 20 de mayo)
COLOMBIA		
Cámara de representantes Cámara de Senadores	Ordinario (desde el 20 de julio al 16 de diciembre y desde el 16 de marzo al 20 de julio)	Extraordinario
COSTA RICA		
Asamblea Legislativa	Ordinario (del 1 de mayo al 30 de noviembre)	Extraordinario (del 1 de diciembre al 30 de abril)
ECUADOR		
Congreso Nacional	Ordinario (comienza el 5 de enero)	Extraordinario
EL SALVADOR		
Asamblea Legislativa	Ordinario (comienza el 1 de mayo)	Extraordinario
GUATEMALA		
Congreso	Ordinario (comienza el 4 de enero)	Extraordinario
HONDURAS		
Congreso Nacional	Ordinario (del 25 de enero al 31 de octubre)	Extraordinario (del 1 de noviembre al 24 de enero)
MÉXICO		
Cámara de Diputados Cámara de Senadores	Ordinario (desde el 1 de septiembre hasta el 15 de diciembre*) (desde el 15 de marzo hasta el 30 de abril)	Extraordinario
NICARAGUA		
Asamblea Nacional	Ordinario	Extraordinario
PANAMÁ		
Asamblea Legislativa	Ordinario (desde el 1 de septiembre al 31 de diciembre)	Extraordinario

	(desde el 1 de marzo al 30 de junio)	
PARAGUAY		
Cámara de Diputados Cámara de Senadores	Ordinario (desde el 1 de julio hasta el 21 de diciembre (1 de marzo al 30 de junio)	Extraordinario
PERÚ		
Congreso	Ordinario (del 27 de julio al 15 de diciembre) (del 1 de marzo al 15 de junio)	Extraordinario
REPÚBLICA DOMINICANA		
Cámara de Diputados Cámara de Senadores	Ordinario	Extraordinario
URUGUAY		
Asamblea Legislativa Cámara de Representantes	Ordinario (del 15 de febrero al 15 de diciembre) (del 1 de marzo al 15 de diciembre)	Extraordinario
VENEZUELA		
Asamblea Nacional	Ordinario (5 de enero al 15 de agosto) (del 15 de septiembre al 15 diciembre)	Extraordinario

Fuente: americo.usal.es

De hecho, casi el 20% de las cámaras del mundo se reúne de manera "continua", lo que significa que no hay ninguna interrupción formal en las deliberaciones parlamentarias. El número de días de sesión plenaria va desde ocho días en Camboya (Senado) hasta 217 días en Brasil (Senado)[4].

6. EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERÉS

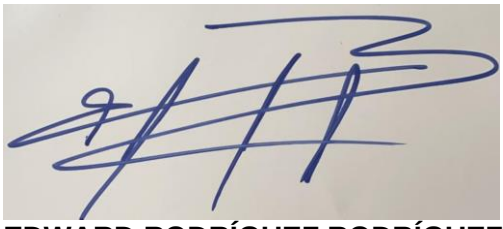
[4] Unión Interparlamentaria I Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria, abril 2012.**

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 quiénes desempeñen labores en el parlamento con posterioridad al 20 de julio de 2022, fecha a partir de la cual empezará a producir efectos jurídicos.

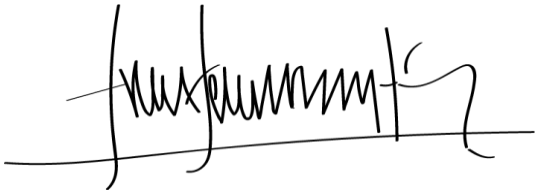
Esta circunstancia es incierta tanto respecto de los propios congresistas, como en relación con sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley. Lo anterior, sin perjuicio de otras causales de impedimento que puedan ser advertidas.

Cordialmente,

GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá



EDWARD RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

MARGARITA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara por Antioquia

GABRIEL VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

JUAN DAVID VÉLEZ TRUJILLO
Representante a la Cámara Colombianos en el Exterior

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia

JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara por Norte de Santander

EDWIN BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara por Santander

ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara por Antioquia

RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara por Cundinamarca

ÁLVARO HERNÁN PRADA ARTUNDUAGA
Representante a la Cámara por Huila

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara por Valle del Cauca

JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN
Representante a la Cámara por Bogotá