

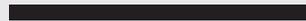
LA PRIMERA LEGISLATURA 2022-2023

¿EL CONGRESO DEL CAMBIO?





Fundación Paz & Reconciliación



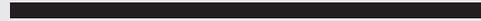
León Valencia A.
Director



Laura Bonilla
Subdirectora



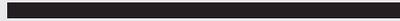
Esteban Salazar
Coordinador Democracia y Gobernabilidad



Juan Alejandro Pérez
Asistente de Investigación



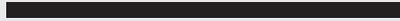
Junior Amin
Coordinador de Comunicaciones



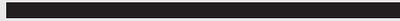
Juan Manuel Rueda
Editor de Contenidos



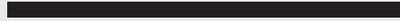
Laura Sanabria
Diseño y Diagramación



María Camila Rodríguez
Diseñadora Web



Sebastián Solano
Community Manager



Sergio Saavedra
Realizador audiovisual

© Fundación Paz & Reconciliación (Pares), 2023
Calle 26B, 4A-45, piso 15, Bogotá D.C.
pares.com.co

Este informe se terminó de editar el 20 de junio de 2023.
Elaborado por: Línea de Democracia y Gobernabilidad.
Edición y diagramación por: Equipo de comunicaciones.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Resumen Ejecutivo | 4 |
| Introducción | 8 |
| Una imagen que no cambia | 8 |
| Cronología del Congreso y el Gobierno: de los gozosos a los dolorosos | 10 |
| Los gozosos | 10 |
| Los dolorosos | 11 |
| La reforma de la discordia | 11 |
| La reconfiguración de la gobernabilidad de Petro | 12 |
| El impacto del escándalo Benedetti-Sarabia | 13 |
| Estado de la agenda legislativa del Gobierno del Cambio | 14 |
| Panorama de fuerzas en el Congreso | 22 |
| Coaliciones según el estatuto de la oposición | 24 |
| Estado de Comisiones Constitucionales | 25 |
| Comisión Primera | 25 |
| Comisiones Económicas | 28 |
| Comisión Quinta | 32 |
| Comisión Sexta Cámara | 35 |
| Comisión Séptima | 37 |
| La oposición en el Congreso | 40 |
| Los descabezados de la legislatura | 41 |
| Conclusiones | 42 |
| Tres escenarios | 44 |

RESUMEN EJECUTIVO

El denominado “Gobierno del cambio”, que inició su primera legislatura con una coalición aplanadora, poco a poco se le fue acabando el combustible de la gobernabilidad. De los 106 senadores, hacían parte de la coalición de Gobierno para inicios de esta legislatura 77, lo que significaba el 72,64% del Senado. En lo que respecta a la conformación inicial de esta coalición en Cámara de Representantes, estaba conformada por 145 de los 187 representantes, lo que significaba el 77,54% de la Cámara.

Estos números contrastan con la coalición de Gobierno y su estado al acabar esta primera legislatura: tras la salida del partido de la U y del partido Conservador de la coalición gobernista, actualmente esta cuenta con 52 de los 106 senadores, lo que significa el 49,05%; y en Cámara cuenta con 103 de los 187 representantes: 55,05%. El Gobierno perdió, en comparativo con el inicio de la legislatura, el 22,46% de apoyo en Cámara de Representantes y el 23,59% en Senado de la República, siendo este último en el que mayores afectaciones tuvo, a pesar de haber sido en el que más crecieron los partidos alternativos en las elecciones de 2022.

Sobre el impacto de la salida del partido de la U y el Conservador de la coalición de Gobierno específicamente las Comisiones Constitucionales del Congreso, en las cuales el Gobierno ha priorizado proyectos de ley y de las que dependen sus primeras discusiones para el trámite legislativo, estas han significado dificultades principalmente en las de Senado, donde perdió las mayorías en las Comisiones Primera, Cuarta, Quinta y Séptima. Esto mismo en las comisiones Cuarta y Sexta de Cámara de Representantes.

A continuación, se presentan los porcentajes de representación de la coalición de Gobierno en comparación con el inicio de la legislatura, en las Comisiones más importantes:

Comisión Primera:

- **Cámara:** al inicio de la legislatura 31 de los 41 representantes eran de Gobierno. A finales de esta quedan 22, lo que significa que se pasó del 75,6% al 53,65%. Esto fue una reducción del 21,95% de bancada de Gobierno en esta coalición. Sin embargo, sigue siendo mayoría.
- **Senado:** al inicio de la legislatura 15 de los 21 Senadores eran de Gobierno. A finales de esta son 10, lo que significa que se pasó del 71,42% al 47,61%. Esto fue una reducción del 23,81% de bancada de Gobierno en esta coalición. Una reducción que, a diferencia de Cámara le ha significado perder mayorías para el trámite de las reformas.

Comisión Tercera:

- **Cámara:** al inicio de la legislatura 26 de los 33 representantes eran de Gobierno. A finales de esta son 18, lo que significa que se pasó del 78,78% al 54,54%. Esto fue una reducción del 24,24% de bancada de Gobierno en esta coalición, pero sigue teniendo la mayoría.
- **Senado:** al inicio de la legislatura 13 de los 17 Senadores eran de Gobierno. A finales de esta son 9, lo que significa que se pasó del 76,47% al 52,94%. Esto fue una reducción del 23,53% de bancada de Gobierno en esta coalición, pero se mantiene en mayorías, al igual que en Cámara de Representantes.

Comisión Cuarta:

- **Cámara:** al inicio de la legislatura 21 de los 29 representantes eran de Gobierno. A finales de esta son 14, lo que significa que se pasó del 72,41% al 48,27%. Esto fue una reducción del 24,14% de bancada de Gobierno en esta coalición, perdiendo las mayorías.
- **Senado:** al inicio de la legislatura 11 de los 15 Senadores eran de Gobierno. A finales de esta son 7, lo que significa que se pasó del 73,33% al 46,6%. Esto fue una reducción del 26,67% de bancada de Gobierno en esta coalición, perdiendo la mayoría en esta comisión en Senado al igual que en Cámara de Representantes.

Comisión Quinta:

- **Cámara:** al inicio de la legislatura 18 de los 23 representantes eran de Gobierno. A finales de esta son 14, lo que significa que se pasó del 78,26% al 60,86%. Esto fue una reducción del 17,4% de bancada de Gobierno en esta coalición, manteniendo mayorías.
- **Senado:** al inicio de la legislatura 10 de los 14 Senadores eran de Gobierno. A finales de esta son 7, lo que significa que se pasó del 71,42% al 50%. Esto fue una reducción del 21,42% de bancada de Gobierno en esta coalición, manteniendo frágil la mitad de su composición.

Comisión Sexta:

- **Cámara:** al inicio de la legislatura 15 de los 20 representantes eran de Gobierno. A finales de esta son 10, lo que significa que se pasó del 75% al 50%. Esto fue una reducción del 25% de bancada de Gobierno en esta coalición.
- **Senado:** al inicio de la legislatura 10 de los 13 Senadores eran de Gobierno. A finales de esta son 7, lo que significa que se pasó del 76,92% al 53,84%. Esto fue una reducción del 23,08% de bancada de Gobierno en esta coalición, manteniendo las mayorías.

Comisión Séptima:

- **Cámara:** al inicio de la legislatura 17 de los 21 representantes eran de Gobierno. A finales de esta son 13, lo que significa que se pasó del 80,92% al 61,9%. Esto fue una reducción del 19,02% de bancada de Gobierno en esta coalición, manteniendo mayorías.
- **Senado:** Al inicio de la legislatura 10 de los 14 Senadores eran de Gobierno. A finales de esta son 7, lo que significa que se pasó del 71,42% al 50%. Esto fue una reducción del 21,42% de bancada de Gobierno en esta coalición.

A su vez, la favorabilidad del Congreso no cambia sustancialmente. Para inicios de esta legislatura, según datos de Invamer, en julio del 2022 la aprobación de la rama legislativa se encontraba en 19% y para abril de 2023 se ubicó en 21%. Por su parte, la desaprobación del Congreso para julio del 2022 se encontraba en 73% y para abril de 2023 se ubicó en el 69%.

El Gobierno aprovechó su coalición mayoritaria en el primer tramo de la legislatura para tener varias victorias tempranas:

- La elección del Contralor General de la República (que recientemente fue anulada).
- La elección mayoritaria de magistrados el Consejo Nacional Electoral (CNE).
- La ratificación del Acuerdo de Escazú.
- La aprobación de la reforma tributaria, el Presupuesto General de la Nación y la creación del Ministerio de la Igualdad.
- La aprobación de la Ley de Paz Total.

En la segunda parte de la primera legislatura logró:

- Aprobar su Plan Nacional de Desarrollo, la Jurisdicción Agraria y el Campesino como Sujeto de Derechos.
- De los cuatro debates de moción de censura a tres ministros diferentes citados por la oposición, en todas las ocasiones estas fueron negadas.

Sobre las derrotas del Gobierno en el Congreso, se resaltan:

- Los dos intentos de Reformas Políticas: una para reestructurar el órgano electoral y otra para cambiar las reglas de juego de los partidos y la paridad en listas a corporaciones públicas. Especialmente esta última fue una de las reformas priorizadas por el Gobierno pensándose que era moneda de cambio para que los partidos pasaran las reformas del ejecutivo; no obstante, al final, esta reforma terminó “huérfana” y fue archivada.

- El fallo que dejó por fuera al presidente del Congreso Roy Barreras, quien figuró como uno de los últimos grandes operadores políticos que tuvo el Gobierno para el primer tramo de la legislatura.
- La salida del Contralor General de la República, a raíz del trabajo de congresistas como Jennifer Pedraza y Cristian Avendaño, pues estos lograron la declaración de nulidad por parte del Consejo de Estado de la elección del Contralor General, Carlos Hernán Rodríguez. El alto tribunal le dio la razón a Avendaño y a Pedraza respecto a que la elección sufrió irregularidades en su proceso.

En lo que respecta a las perspectivas del Gobierno para la próxima legislatura, todo parece indicar que este continuará con la misma estrategia que viene manejando en los últimos meses: negociar con los congresistas y no con los partidos ni sus jefes. Si los congresistas obedecen a sus jefes políticos, como lo han venido haciendo, Gustavo Petro continuará con su estrategia de la radicalización democrática: la profundización de un gabinete de izquierdas y el llamado a calles para ejercer presión al Congreso para la aprobación de su paquete de reformas sociales, lo que continuará desgastando su coalición de Gobierno, a la par que sacrifica las posibilidades de que sus aliados políticos tengan opciones de quedar elegidos en las elecciones locales del próximo 29 de octubre de 2023.

INTRODUCCIÓN

La primera legislatura del Congreso 2022- 2026 (20 de julio 2022-20 de junio 2023), estuvo marcada por un Presidente Gustavo Petro que se apersonó de las iniciativas legislativas, algo que contrasta mucho con el inicio del Gobierno Duque, el cual marcó su primer año de relación con el Congreso [objetando el proyecto de la Jurisdicción Especial para la Paz \(JEP\)](#). Al contrario de Duque, el Gobierno Petro ha tenido un papel más activo, reflejado a lo largo de esta primera legislatura en proyectos que llevaron a todos los partidos políticos e incluso a la sociedad colombiana en su conjunto a repensarse y debatir acerca de su modelo de sociedad. Un Gobierno que tiene una gran habilidad de poner agenda constantemente y poner como protagonista la discusión política en el país.

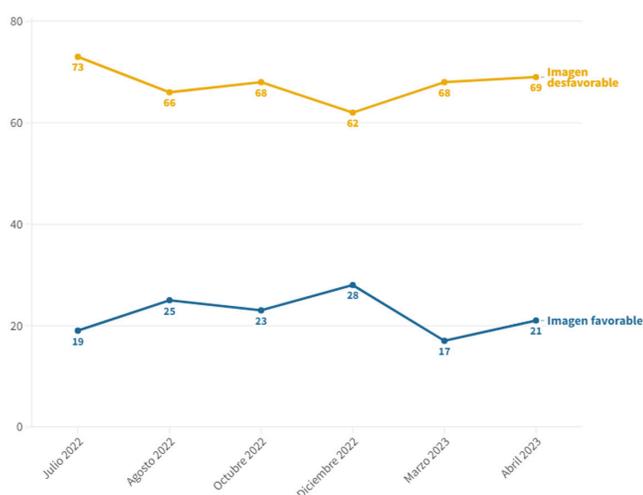
En el presente informe se evaluará si ha cambiado o no sustancialmente la imagen del legislativo en estos meses de sesiones ordinarias y extraordinarias. Además de ello se verá cómo el Gobierno Petro en sus primeros cinco meses fue una aplanadora y poco a poco por diferentes circunstancias se fue desgastando al punto que sus niveles gobernabilidad han ido disminuyendo drásticamente. También, se observará cómo se han venido reconfigurando las mayorías en el legislativo y cómo se encuentran actualmente, además de qué impacto tiene esto sobre diferentes proyectos estratégicos que el Gobierno ha venido priorizando. Adicionalmente, se presentará el estado de la coalición de oposición y las modificaciones en la composición del Congreso por la salida de varios congresistas. Por último, se esbozarán algunas conclusiones y posibles caminos que tomará el legislativo en los próximos meses.

Una imagen que no cambia

El Congreso es una de las instituciones de la democracia colombiana que mayores niveles de desfavorabilidad tiene. Para las elecciones del 2022 se escogieron algunas caras que, por primera vez, llegaban al legislativo: fueran herederos de caudales electorales de [diferentes clanes](#) o porque saltaban del activismo a la política electoral.

Con la entrada de esos nuevos congresistas, se esperaba que el Congreso pudiera sufrir un cambio respecto a su imagen, algo que, hasta el momento, no se ha reflejado en las encuestas. De hecho, al tomar datos de Invamer Poll, desde que inició a sesionar este nuevo Congreso el 20 de julio de 2022, día de su posesión, continúa con los mismos índices de aprobación y desaprobación. Para julio del 2022 la desaprobación se encontraba en 73% y para abril de 2023 el mismo dato se encontraba en 69%. Respecto a la aprobación para julio del 2022 estaba en 19%, mientras que en abril de 2023 se ubicó en 21%.

Gráfico 1. Imagen Congreso (julio 2022 - abril 2023)



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). Fuente: Invamer.

Estos datos reflejan lo que se ha advertido durante la última década por parte de la Fundación Paz y Reconciliación (Pares) acerca de la poca confianza que se tiene en las instituciones como el Congreso o los partidos políticos, instituciones fundamentales para la democracia representativa. Los ciudadanos evidentemente no ven en los partidos ni en el Congreso instituciones que sean un medio efectivo de representación de sus intereses. En ese sentido, se hacen necesarias reformas que estén encaminadas en hacer más transparentes y eficientes estas instituciones, con el objetivo de generar mayores niveles de confianza y legitimidad en la ciudadanía colombiana. Por el momento pareciera no haber interés de llevar a cabo estas reformas.

Paralelo a lo anterior, se han generado otras distorsiones democráticas por parte del Consejo CNE, el cual ha otorgado en este mismo periodo de análisis 17 personerías jurídicas nuevas; en su mayoría, con argumentos cada vez más cuestionables, a tal punto de completar, al cierre de este informe, 35 partidos políticos en el país con capacidad de otorgar avales y competir en las elecciones de 2023.

Cronología del Congreso y el Gobierno: de los gozosos a los dolorosos

El Congreso inició el 20 de julio de 2022 otorgándole la primera victoria a Gustavo Petro mediante la elección de David Racero como presidente de la Cámara y de Roy Barreras como presidente del Senado, ambos integrantes del Pacto Histórico. Con la elección de Barreras, el Gobierno se aseguró de tener un muy buen operador político en el Congreso, el cual manejó con maestría solemne la coalición de gobierno y puso a marchar sus reformas durante los primeros 5 meses.

Los gozosos

Barreras, junto con el ministro del Interior, Alfonso Prada, lograron en el primer tramo de la legislatura:

- Escoger Contralor General de la República, cercano al entonces presidente del Senado.
- Elegir magistrados en el CNE afines al Gobierno y su coalición.
- Aprobar el Acuerdo de Escazú.
- El Presupuesto General de la Nación (PGN), con las modificaciones realizadas al texto original presentado por el Gobierno Duque.
- También aprobaron la Reforma Tributaria liderada por el ministro de Hacienda José Antonio Ocampo y la prórroga a la Ley 418 o ley de Paz Total. De igual manera fuera aprobado la creación del Ministerio de la Igualdad. Además de que logró pasar a segunda ronda de debates los proyectos de Acto Legislativo como el Campesino como Sujeto de Derechos, Jurisdicción Agraria, Cannabis de Uso Adulto (proyecto de Juan Carlos Losada) y Reforma Política.



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).

Los dolorosos

Para el primer semestre del 2023 la denominada “luna de miel” del Gobierno Petro en el Congreso comenzó a deteriorarse. En febrero se citaron a sesiones extraordinarias para discutir Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Reforma Salud (fundamental para entender las crisis del Gobierno). Además de que se radicó la Ley de Humanización Penitenciaria, que al parecer nació sin los votos.

El PND fue avanzando en sus discusiones en las Comisiones Tercera y Cuarta tanto de Senado y Cámara, que son las comisiones económicas; pero la Reforma a la Salud no logró avanzar en ese tiempo por el manejo político dado por la entonces ministra de Salud, Carolina Corcho.

En el marco de las discusiones en torno a dicha reforma se dio el primer “revolcón ministerial”, que dejó como saldo el cambio de tres ministros: Educación, Cultura y Deporte. La salida del ministro de Educación, [Alejandro Gaviria](#), se debió a sus profundas diferencias respecto a la reforma liderada en ese entonces por la ministra Corcho. Las otras ministras salientes fueron Patricia Ariza (Cultura) y María Isabel Urrutia (Deporte). Esta última [salpicada en un presunto escándalo de corrupción](#).

El inicio de las sesiones ordinarias se dio mediante el radicado tanto de la Reforma Laboral y Reforma Pensional. Paralelo a esto se estaba hundiendo la Reforma Política, reforma que inició como prioridad para el Gobierno, pero que al final el mismo Roy Barreras, creador de la reforma, la negó y dejó que se hundiera. Esta fue la segunda derrota en el legislativo para la que venía siendo la aplanadora liderada por Barreras y Prada. La primera fue la Reforma política liderada por los senadores Ariel Ávila y Humberto de la Calle, la cual pretendía reformar la estructura y elección de los magistrados del CNE, así como de la composición de la Registraduría.

La reforma de la discordia

Para finales de abril de 2023 la Reforma a la Salud, en parte por la que se había citado a sesiones extras, no avanzaba, mientras que las tensiones con partidos de la coalición como la U o el Conservador venían creciendo desde la presentación de esta. Por ello, Petro decidió dar un segundo “revolcón” a su gabinete de ministros, empezando con la salida de la ministra de Salud, Carolina Corcho, pasando por el operador político del Gobierno, el ministro del Interior, Alfonso Prada. También dio salida a dos opositores de la Reforma a la Salud como José Antonio Ocampo, ministro de Hacienda y Cecilia López, ministra de Agricultura. Además de ellos salieron el ministro de Transporte, el ministro de Ciencia y la ministra de las TIC.

LOS DOLOROSOS

SESIONES EXTRAORDINARIA

Inician sesiones extraordinarias para discusión de Plan Nacional de Desarrollo (PND).



6 DE FEBRERO 2023

HUMANIZACIÓN PENITENCIARIA

Se radica proyecto de Humanización Penitenciaria.



REFORMA A LA SALUD-PRIMEROS AFECTADOS

El debate sobre la presentación de la reforma a la salud no solo se dió en Congreso sino también en el gobierno, dejando a Alejandro Gaviria fuera del gabinete.

RADICADA REFORMA A LA SALUD

Fue radicada ante el Congreso la Reforma a la Salud.

13 DE FEBRERO 2023



26 DE FEBRERO 2023

SE RADICA REFORMA LABORAL

Fue radicada en el Congreso de la República la Reforma Laboral

16 DE MARZO 2023



SE RADICA REFORMA PENSIONAL

Fue radicada en el Congreso de la República la Reforma Pensional

22 DE MARZO 2023



SE HUNDE LA REFORMA POLÍTICA

La reforma política, que al final terminó huérfana, se hundió en quinto debate en la Comisión Primera de Senado.

23 DE MARZO 2023



REFORMA A LA SALUD-SEGUNDOS AFECTADOS

Luego de dos meses sin avances en el debate de la reforma a la salud Gustavo Petro acepta renuncia protocolaria de siete ministros, entre esos Carolina Corcho, ministra de Salud.

26 DE ABRIL 2023



2 DE MAYO 2023

APROBADO PND

Tres meses después de ser presentado ante el Congreso el Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado.

5 DE MAYO 2023



16 DE MAYO 2023



REFORMA A LA SALUD A SEGUNDO DEBATE

Después de meses sin avanzar, la reforma a la salud fue aprobada en primer debate dentro de la Comisión Séptima de Cámara

23 DE MAYO 2023



ESCÁNDALO SARABIA-BENEDETTI

Gustavo Petro es denunciado en la Comisión de Ética de la Cámara de Representantes por los delitos de violación de los toques de la campaña y falsedad. Esto por los audios filtrados del embajador en Venezuela, Armando Benedetti.

5 DE JUNIO 2023



6 DE JUNIO 2023

CONSERVADOR A LA INDEPENDENCIA

Partido Conservador, luego de que cambiara de presidente dejando a la cabeza a Efraín Cepeda, decidió declararse independiente y salirse de la coalición del gobierno en el Congreso.



LA U A LA INDEPENDENCIA
El partido de la U cambia su posición frente al gobierno y se declara en independencia

ROY BARRERAS SALE DEL CONGRESO

Roy Barreras, luego de fallo del Consejo de Estado, salió del Congreso de la República



SE CAE LA ELECCIÓN DEL CONTRALOR

El Consejo de Estado, tras demanda por vicios de trámite interpuesta por varios representantes a la Cámara, declaró nula la elección en el Congreso del Contralor General.

25 DE MAYO 2023



NUEVO PRESIDENTE DEL CONGRESO

Alexander López Maya fue elegido nuevo presidente de Congreso en reemplazo de Roy Barreras para los días restantes de legislatura

APROBADO CAMPESINO COMO SUJETO DE DERECHOS

Fue aprobado en octavo debate dentro de plenaria de la Cámara de Representantes el proyecto de acto legislativo que reconoce al campesino como sujeto de derechos.



APROBADA JURISDICCIÓN AGRARIA

Fue aprobado en octavo debate dentro de plenaria del Senado el proyecto de acto legislativo que crea una jurisdicción para dirimir conflictos agrarios.



13 DE JUNIO 2023

SE APRUEBA EL CÓDIGO ELECTORAL "ALEXANDER VEGA"

Fue aprobada la conciliación del Código Electoral dentro de Senado.

SE HUNDE LA REFORMA LABORAL

La reforma laboral fue archivada al no superar su primer debate en la Comisión Séptima de Cámara.

SE HUNDE CANNABIS DE USO ADULTO

Cannabis de Uso Adulto se archivó en octavo debate dentro de plenaria de Senado al no contar con los votos suficientes para su aprobación.

20 DE JUNIO 2023

SE HUNDE LEY DE SOMETIMIENTO

La ley de sometimiento fue archivada al no superar su primer debate en la Comisión Primera de Senado.

SE HUNDE PROYECTO DE HUMANIZACIÓN PENITENCIARIA

El proyecto de Humanización Penitenciaria fue archivado al no superar su primer debate en la Comisión Primera de Cámara.

Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).

La reconfiguración de la gobernabilidad de Petro

Con base en estos cambios, la relación con el partido Conservador y el Gobierno se deterioró, por lo que esta colectividad liderada por Efraín Cepeda salió de la coalición y se declaró independiente. Aun así, este partido votó positivo el PND, liderado por el director de Planeación Nacional, Jorge Iván Gonzáles y acompañado por los ministros entrantes de Hacienda e Interior, Ricardo Bonilla y Luis Fernando Velasco, respectivamente. El PND fue aprobado y, hasta hoy, es de una de las últimas grandes victorias del Gobierno en el Congreso. El segundo partido de la coalición de gobierno en saltar a la independencia fue

el partido de la U, por las mismas razones del partido Conservador. Paralelo a esto, el mayor operador político que ha tenido el ejecutivo hasta el momento, [Roy Barreras, salía del Congreso](#). Un fallo del Consejo de Estado anuló su elección por doble militancia.

Después de tres meses de desgaste político, dejando ministros y partidos a su paso, la Comisión Séptima aprobó en primer debate la Reforma a la Salud. Con la llegada del nuevo ministro de Salud, Guillermo Alfonso Jaramillo, político y médico; junto con el nuevo ministro del Interior, Luis Fernando Velasco, se logró destrabar el debate.

Otra derrota que sufrió el Gobierno fue la declaración de nulidad en la elección del Contralor General de la República por una demanda de los representantes Jennifer Pedraza, de Dignidad (Independiente) y Cristian Avendaño, del partido Verde (Gobierno). El Consejo de Estado les dio la razón a los representantes y determinó la elección del Contralor tuvo vicios en su trámite desde la Mesa Directiva del Congreso. Por ello, se debe iniciar la elección desde el inicio de la conformación de la lista de aspirantes. El Gobierno ya no cuenta con la coalición que eligió en 2022 a Carlos Hernán Rodríguez y parece que no tendrá nada fácil escoger de nuevo un Contralor cercano.

El impacto del escándalo Benedetti-Sarabia

Tras el escándalo de Armando Benedetti, exembajador en Venezuela y Laura Sarabia, antigua jefa de gabinete se solicitó al Congreso, por medio de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, que es la única facultada para investigar al presidente, realizar las pesquisas correspondientes a lo señalado por Benedetti en los audios filtrados por Semana y la revista Cambio. La investigación se da por las denuncias radicadas en dicha comisión por Federico Gutiérrez y por los congresistas Miguel Uribe y Miguel Polo Polo, quienes hacen parte de la oposición al Gobierno Petro.

A raíz de la salida de Roy Barreras del Congreso, esta corporación tuvo que elegir nuevo presidente para los días restantes de esta primera legislatura. Alexander López Maya fue elegido en reemplazo de Barreras, un político más cercano al presidente Petro en su manera de pensar, pero que no posee la misma habilidad política para darle celeridad a los debates de las reformas como lo hizo ya en el pasado Roy Barreras.

Finalmente, las últimas semanas de esta legislatura estuvieron marcadas por victorias y derrotas en el legislativo para el Gobierno. Fueron aprobados en últimos debates los proyectos de acto de legislativo como Jurisdicción Agraria, Campesino como Sujeto de Derechos y en nefasto Código Electoral. Además de que la Reforma Pensional y la Ley de Adición Presupuestal lograron pasar a sus siguientes debates en Congreso, lo que las dejó vivas para la otra legislatura. Todo lo contrario, pasó con Reforma Laboral que por una continua falta de quorum evitó que se debatiera dentro de la Comisión Séptima de Cámara, lo que hizo que se archivara al no superar su primer debate en esta legislatura. Además, se hundieron la ley de Humanización

Penitenciaria y la ley de Sometimiento al no haber superado el primer debate en Comisión Primera. A la par Cannabis de Uso Adulto quedó archivado en su octavo y último debate para convertirse en ley de la República.

Pese a que el Gobierno puede insistir con la presentación de nuevo de estos proyectos el próximo 20 de julio el panorama para su aprobación en el Congreso es poco alentador por la actual situación política de la coalición de Gobierno y el hecho de que esta primera parte de la segunda legislatura estará marcada por las elecciones locales del 29 de octubre de 2023.

Estado de la agenda legislativa del Gobierno del Cambio

Sin lugar a duda, quien ha marcado la agenda legislativa y las tareas del legislativo ha sido el Gobierno. El resumen de esta legislatura ha sido que el Gobierno Petro propone y el Congreso responde: sea aprobando proyectos, hundiéndolos o no discutiéndolos.

Para diciembre de 2022 el Gobierno priorizó varios proyectos de ley, además de los que ya tenía en marcha y aprobado en sus primeros meses. Los proyectos que el Gobierno Petro priorizó y su estado actual se encuentran en la siguiente tabla:

Tabla 1. Proyectos que el Gobierno priorizó a presentar para el 2023

| Proyecto | Estado | | | | |
|-----------------------------|--|----------|--|----------|----------------------|
| | Cámara | | Senado | | |
| | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Sanción Presidencial |
| Plan Nacional de Desarrollo | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-----------------------------|--|----------|--|----------|----------------------|
| | Cámara | | Senado | | |
| | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Sanción Presidencial |
| Ley de Adición Presupuestal | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--------------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Séptima | Plenaria | Comisión Séptima | Plenaria | Sanción Presidencial |
| Reforma a la Salud | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-----------------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Reforma Laboral | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-------------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Reforma Pensional | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Séptima | Plenaria | Comisión Séptima | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|---------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Código Minero | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Séptima | Plenaria | Comisión Séptima | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Modernización de la Policía | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Aceptación de Responsabilidad Penal | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Humanización Penitenciaria | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Régimen Sancionatorio de Transporte | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-----------------|----------------|----------|----------------|----------|----------------------|
| Ley Ferroviario | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Sexta | Plenaria | Comisión Sexta | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Desmonte de Vehículos | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|------------------------|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Reforma a la Educación | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--------------------|----------|----------|----------|----------|-------------------------|
| Servicios Públicos | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--------------------------------|----------|----------|----------|----------|-------------------------|
| Código Nacional de Transito | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|-------------------------|
| Sistema Nacional Ambiental | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|-------------------------|
| Transferencias Municipios | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión | Plenaria | Comisión | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado y Cámara de Representantes

Tabla 2. Proyectos que el Gobierno priorizó desde el 2022

| Proyecto | Estado | | | | |
|------------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Reforma Política | Cámara | | Senado | | Sanción Presidencial |
| | Comisión Primera | Plenaria | Comisión Primera | Plenaria | |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|----------------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Jurisdicción Agraria | Cámara | | Senado | | Sanción Presidencial |
| | Comisión Primera | Plenaria | Comisión Primera | Plenaria | |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|------------------------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Campesino Sujeto de Derechos | Cámara | | Senado | | Sanción Presidencial |
| | Comisión Primera | Plenaria | Comisión Primera | Plenaria | |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|----------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Cannabis | Cámara | | Senado | | Sanción Presidencial |
| | Comisión Primera | Plenaria | Comisión Primera | Plenaria | |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|-------------------------|-----------------|----------|-----------------|----------|----------------------|
| Prohibición de Fracking | Cámara | | Senado | | Sanción Presidencial |
| | Comisión Quinta | Plenaria | Comisión Quinta | Plenaria | |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Acuerdo entre Colombia y Venezuela sobre el Transporte por Carretera | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Segunda | Plenaria | Comisión Segunda | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|---|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Segunda | Plenaria | Comisión Segunda | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Segunda | Plenaria | Comisión Segunda | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|---|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Segunda | Plenaria | Comisión Segunda | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|---|----------------|----------|----------------|----------|----------------------|
| Cambio de nombre de Ministerio de Cultura | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Sexta | Plenaria | Comisión Sexta | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--|----------------|----------|----------------|----------|----------------------|
| Día de la diversidad étnica y cultural | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Sexta | Plenaria | Comisión Sexta | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|------------------------------------|-----------------|----------|-----------------|----------|----------------------|
| Entretenimiento Cruel con Animales | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Quinta | Plenaria | Comisión Quinta | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--|----------------|----------|----------------|----------|----------------------|
| Reconocimiento y fortalecimiento sector de la música en Colombia | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Sexta | Plenaria | Comisión Sexta | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|------------------------------------|----------------|----------|----------------|----------|----------------------|
| Creación Ministerio de la Igualdad | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Sexta | Plenaria | Comisión Sexta | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--------------------|--|----------|--|----------|----------------------|
| Reforma Tributaria | Cámara | | Senado | | |
| | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|--------------------------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Ratificación Acuerdo de Escazú | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Segunda | Plenaria | Comisión Segunda | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

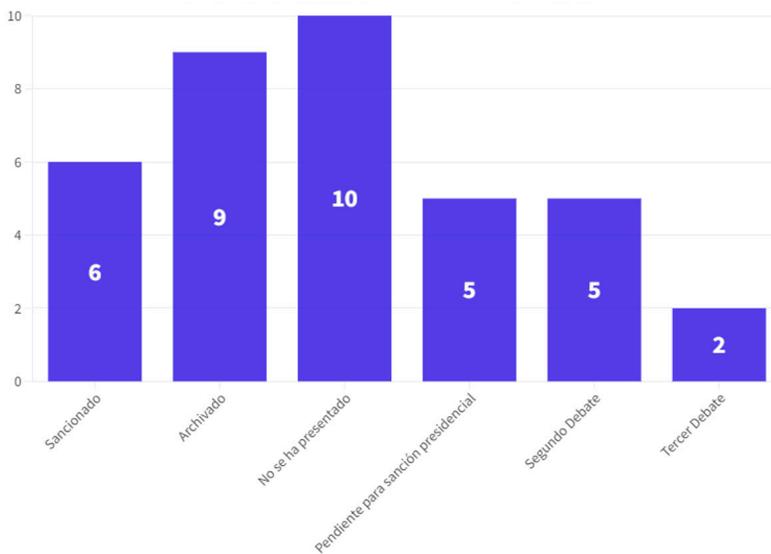
| Proyecto | Estado | | | | |
|----------------------------------|--|----------|--|----------|----------------------|
| Presupuesto General de la Nación | Cámara | | Senado | | |
| | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Comisiones Económicas (Tercera y Cuarta) | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

| Proyecto | Estado | | | | |
|------------------|------------------|----------|------------------|----------|----------------------|
| Ley de Paz Total | Cámara | | Senado | | |
| | Comisión Primera | Plenaria | Comisión Primera | Plenaria | Sanción Presidencial |
| | | | | | |

Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado y Cámara de Representantes

De los 37 proyectos que el Gobierno ha priorizado en estos meses el panorama es el siguiente:

Gráfico 2. Estado de proyectos priorizados



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado y Cámara de Representantes

Como se observa en las tablas y el gráfico anterior el Gobierno apenas ha logrado aprobar once (cinco aún sin sanción presidencial) de sus 37 proyectos priorizados, la mayoría de ellos durante el primer tramo de la legislatura. Para el segundo tramo de la legislatura, en lo corrido del 2023 aún no se han presentado 10 de los 37 proyectos, la hipótesis que puede explicar esto es que las tres reformas sociales, en especial la Reforma a la Salud, coparon la agenda legislativa y desgastaron evidentemente la coalición del Gobierno en el Congreso. Por esa razón no han presentado reformas fundamentales como Reforma al Sistema Educativo o la reforma al Código Minero, que ya serán presentadas en la segunda legislatura, para cuando la presidencia del Congreso será del partido Alianza Verde y los partidos políticos y sus congresistas estarán concentrados en ganar elecciones locales.

Panorama de fuerzas en el Congreso

En los primeros meses del Congreso, como se ha sostenido anteriormente, Roy Barrera y Alfonso Prada, los grandes operadores políticos del Gobierno, lograron alinear una coalición que iba desde el partido Conservador hasta la Unión Patriótica, algo que hubiera sido impensable para muchos. Con una coalición mayoritaria en ambas Cámaras, pudieron aprobar proyectos fundamentales en el segundo semestre del 2022.

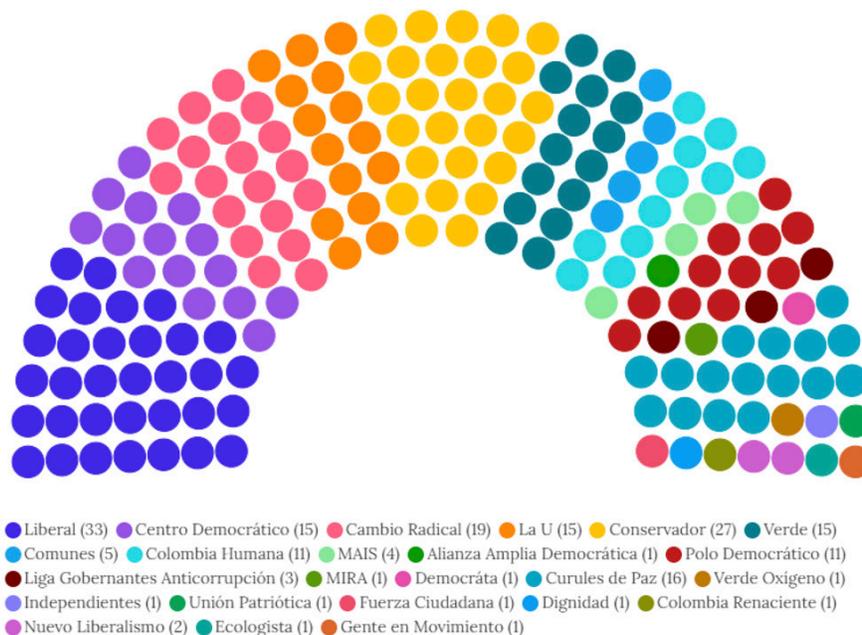
Para el primer semestre del 2023, tras la presentación de las reformas sociales, en especial con la Reforma a la Salud, la coalición se fue desmoronando pese a los intentos de Barreras y Prada en mantenerla funcionando como en los meses anteriores. El partido Conservador, al cambiar a Carlos Andrés Trujillo como presidente y escoger a Efraín Cepeda en su reemplazo, no tardó mucho en salir de la coalición, coalición donde no muchos congresistas se sentían cómodos.

Con el segundo “revolcón” ministerial y la llegada al ministerio del Interior de Luis Fernando Velasco, se esperaba que este pudiera mantener la coalición. Pese a ello días después de la llegada de Velasco el partido de la U se declaró independiente, al igual que el Conservador¹. Esto generó que el Gobierno perdiera mayorías en Senado. En Cámara mantuvo la mayoría gracias a los 33 representantes del partido Liberal, algo que podría cambiar en algún tiempo tras las diferentes posturas de mayorías liberales respecto al Gobierno.

La distribución partidista al terminar esta primera legislatura se encuentra de la siguiente manera tras la entrega de al menos dieciséis nuevas personerías jurídicas:

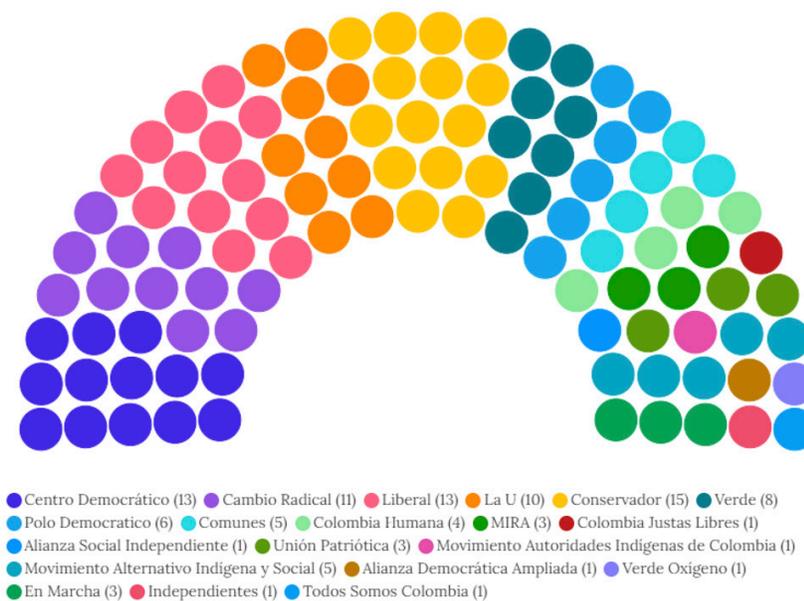
¹ La Fundación Paz y Reconciliación recibió respuesta del CNE el 8 de junio del 2023 respecto a un derecho de petición radicado el 30 de mayo de 2023 sobre la declaratoria actualizada de todos los partidos políticos. En dicha respuesta no se evidencia las resoluciones que hacen efectiva la declaración de independencia del partido de la U y el partido Conservador, así que se toma la declaratoria a partir de los comunicados ante la opinión pública de ambos partidos.

Gráfico 3. Distribución de partidos en Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
 Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 4. Distribución de Partidos en Senado

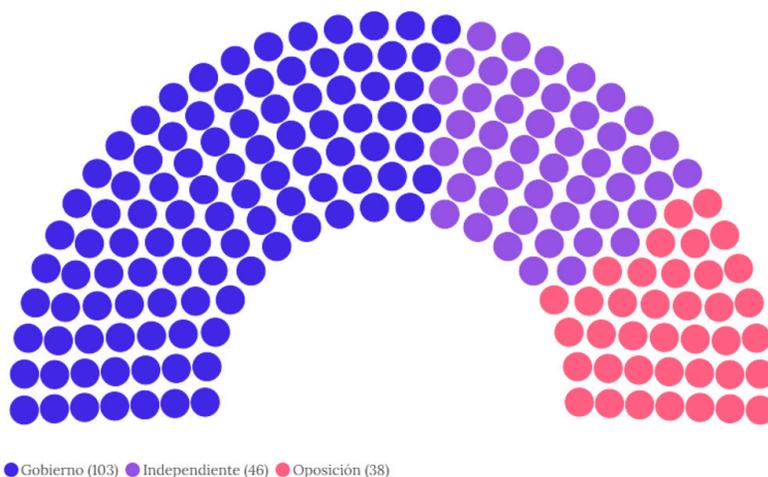


Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
 Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Coaliciones según el estatuto de la oposición

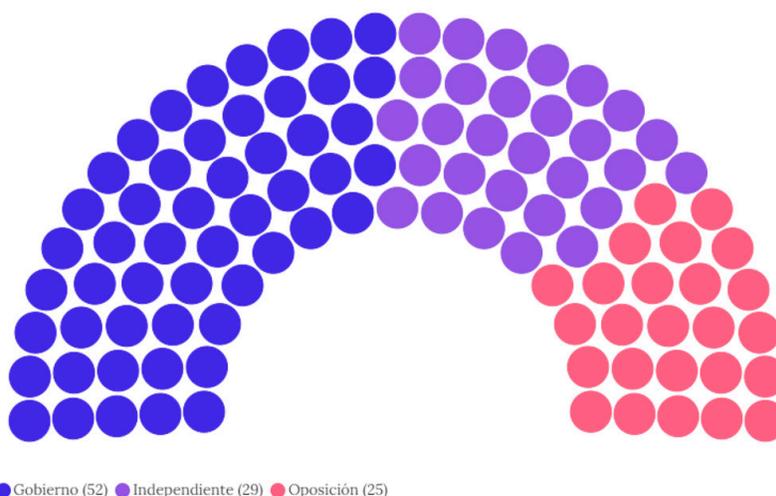
Respecto a la distribución de estos partidos en relación con su posición frente al Gobierno esta es la siguiente: en Senado 52 de los 106 senadores son de Gobierno, que se traduce en el 49,05% del Senado; en Cámara cuenta con 103 de los 187 representantes, que es el 55,05% de la Cámara de Representantes.

Gráfico 5. Oposición- Gobierno en Cámara de Representantes



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 6. Oposición- Gobierno en Senado de la República



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

El Gobierno termina esta legislatura con poco margen de maniobra en el legislativo respecto a sus mayorías. Deberá buscar acuerdos circunstanciales con congresistas de partidos como la U y el Conservador para articulados muy específicos. Pero antes de buscar apoyos dentro del Congreso en pleno, debe ir a ver cómo se encuentra su margen de maniobra en las diferentes Comisiones Constitucionales para que sus proyectos insignia sean aprobados, porque si en Comisiones no logran apoyos, es muy difícil que estos proyectos lleguen a plenarios tanto de Senado como en Cámara.

Estado de Comisiones Constitucionales

En el siguiente apartado se verá cómo está la conformación de las Comisiones Constitucionales en las cuales transitan o transitarán proyectos fundamentales del Gobierno. Vale la pena aclarar que, en todas, menos en la Comisión Segunda, se han debatido o se debatirán proyectos de la agenda con la que Gustavo Petro llegó al poder.

Comisión Primera

La Comisión Primera del Congreso de la República se encarga de debatir las reformas a la constitución, las normas sobre las cuales actúan los diferentes mecanismos de control. Además de asuntos relacionados a la paz.

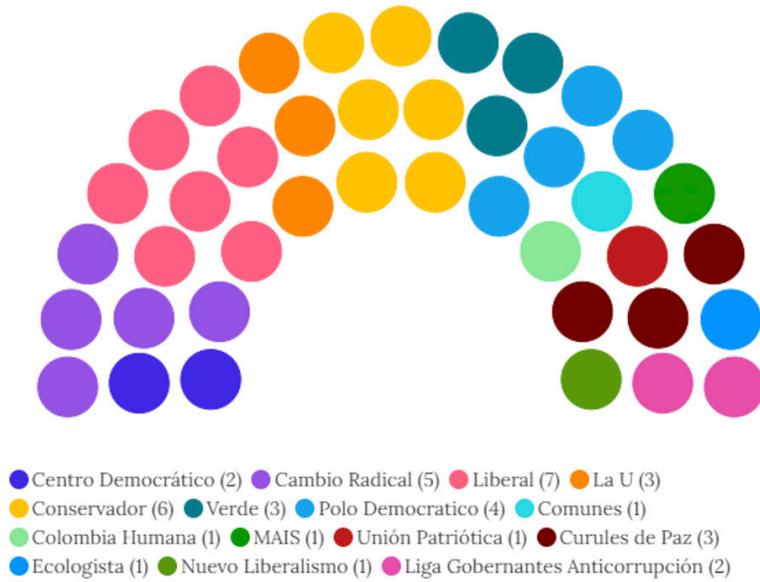
Fue en esta Comisión, específicamente en Senado, que el proyecto que buscaba transformar el CNE en un órgano total independiente a los partidos políticos, presentado por los senadores Ariel Ávila y Humberto de la Calle, fue archivado en primer debate. El proyecto no contó con el apoyo ni del Gobierno ni de otros sectores políticos.

En la actualidad no se encuentra ningún proyecto en trámite dentro de esta comisión que sea de iniciativa del Gobierno. Ya en esta legislatura pasaron por allí proyectos de Acto Legislativo (reforman la Constitución) como Cannabis de Uso Adulto, Jurisdicción Agraria, Campesino como Sujeto de Derechos o la segunda Reforma Política. Esta última la única que fue archivada allí. Además de estos proyectos también pasó por allí el Código Electoral (reforma estatutaria).

Fueron también archivados en esta Comisión el proyecto de Humanización Penitenciaria y el proyecto de Sometimiento a la Justicia, ninguno de los dos superó el primer debate antes del 20 de junio así que quedaron archivados, Humanización Penitenciaria en Comisión Primera de Cámara y ley de Sometimiento en Comisión Primera de Senado.

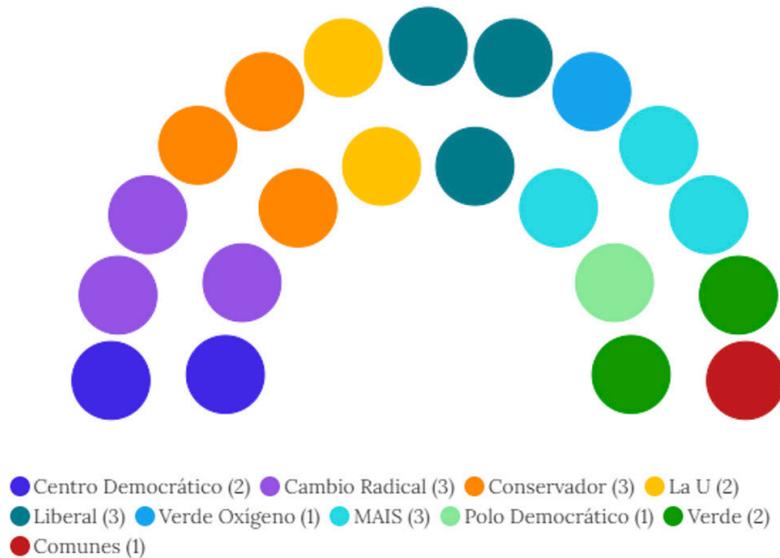
Actualmente así se encuentra conformada esta comisión tanto en Senado o en Cámara:

Gráfico 7. Comisión Primera en Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

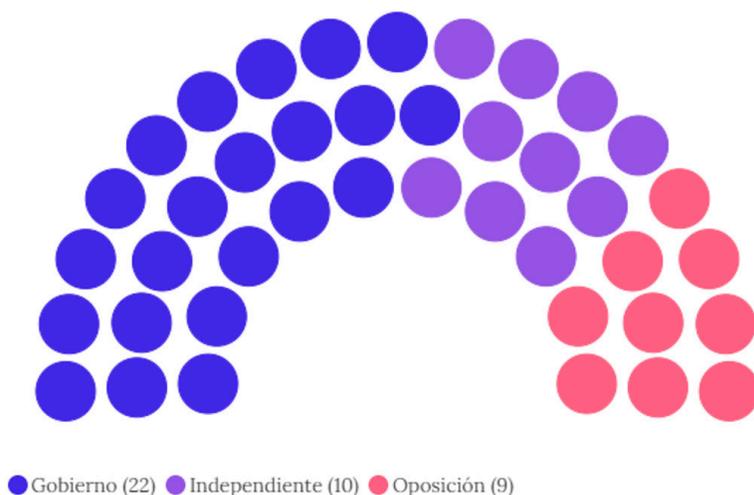
Gráfico 8. Comisión Primera en Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

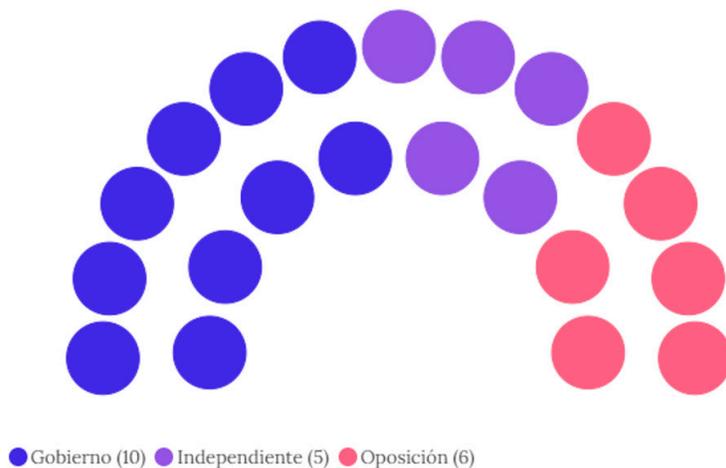
Al terminar esta legislatura así se encuentran las fuerzas en la Comisión Primera respecto del apoyo al Gobierno: en Cámara tienen 22 representantes, lo que se traduce en el 53,65% de la votación; en Senado tienen 10 Senadores, lo que es el 47,61% de esta comisión. Para los proyectos de acto legislativo y leyes estatutarias que transitan allí, es necesario es la mitad más uno de votos totales de los integrantes de la Comisión, con lo cual en Senado no cuentan con mayorías. Sin embargo, cabe resaltar que si se tienen en cuenta las decisiones que tomen desde la independencia los partidos que hacen parte de esta declaratoria, pueden modificar las votaciones a favor o en contra del Gobierno Petro.

Gráfico 9. Oposición-Gobierno Comisión Primera Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 10. Oposición-Gobierno Comisión Primera Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

El partido neurálgico para que la coalición de Gobierno siga siendo mayoría en Comisión Primera en Cámara es el Liberal. En Senado, a raíz de la salida de los Conservadores y la U, se perdieron mayorías, lo que ha obligada a negociar uno a uno con integrantes de estos partidos. Inclusive, Cambio Radical ha apoyado la iniciativa de Cannabis de Uso Adulto para que haya pasado sus debates a plenarias.

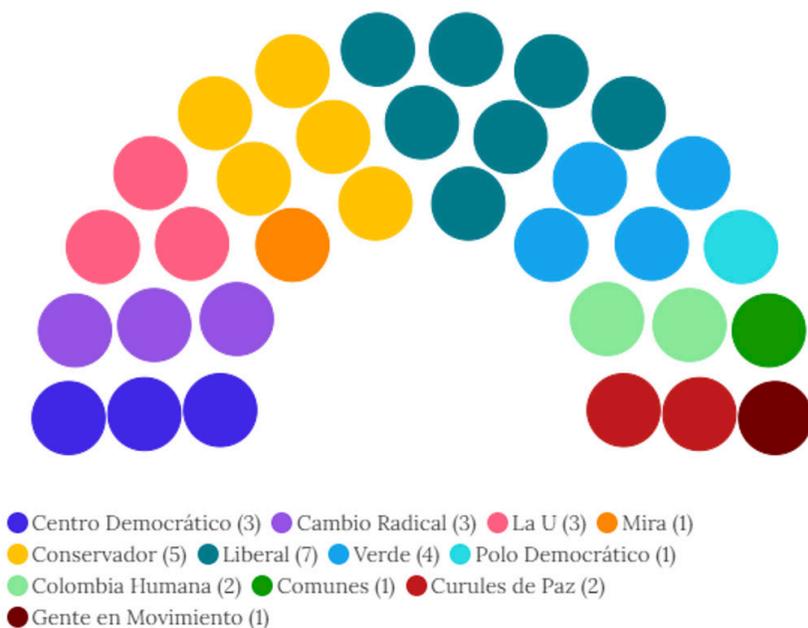
Sin duda alguna, en Comisión Primera el Gobierno, en caso tal de presentar proyectos de acto legislativo o reformas estatutarias, necesita buscar apoyos de otros partidos, al menos en Senado, y no perder los votos Liberales tanto en Senado como en Cámara.

Comisiones Económicas

Las comisiones que se encargan de discutir los proyectos que tienen que ver con el tema tributario y fiscal del país son la Comisión Tercera y la Comisión Cuarta del Congreso de la República. Estas son las Comisiones que, por el momento, han aprobado todos los proyectos que han pasado por allí que vienen desde el ejecutivo, como Reforma Tributaria, Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

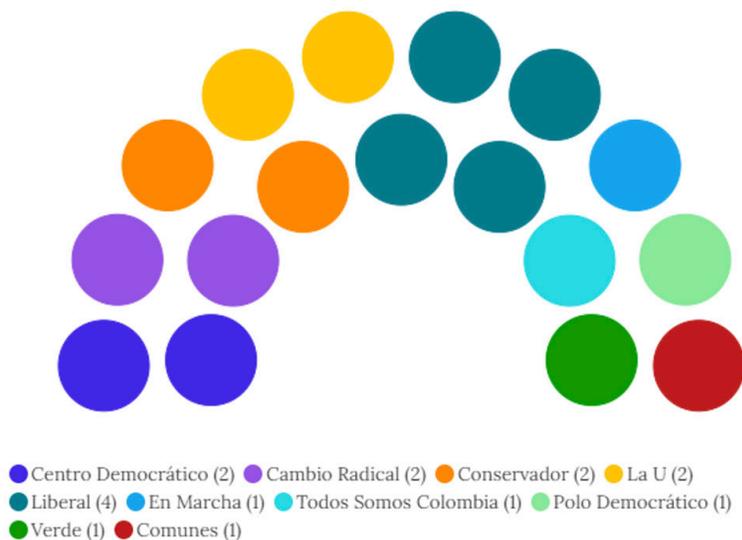
En la actualidad las Comisiones Tercera y Cuarta, tanto en Cámara y Senado, se encuentran conformadas de la siguiente manera:

Gráfico 11. Comisión Tercera Cámara



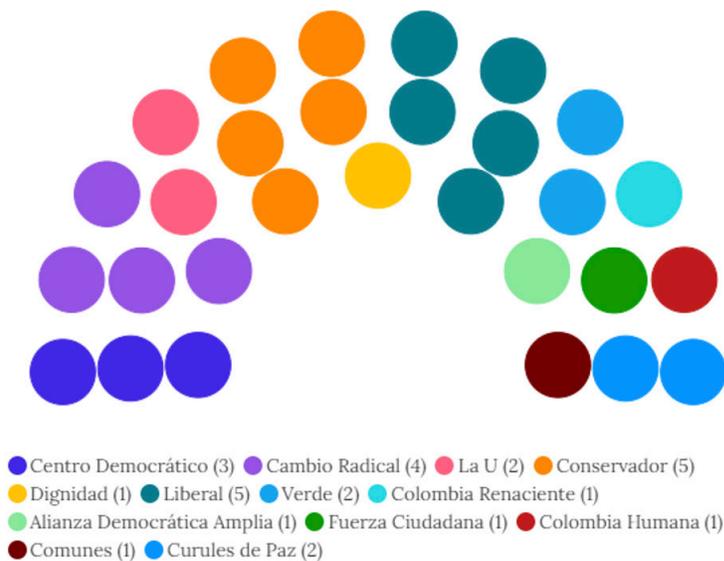
Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 12. Comisión Tercera Senado



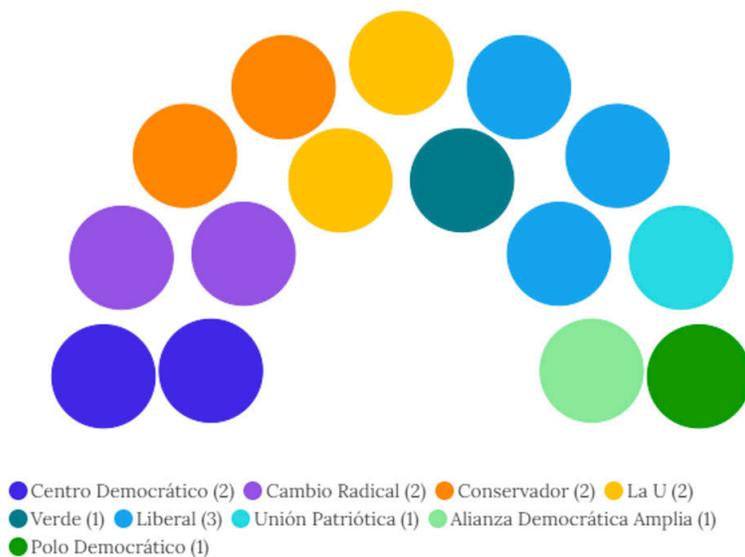
Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
 Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 13. Comisión Cuarta Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
 Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

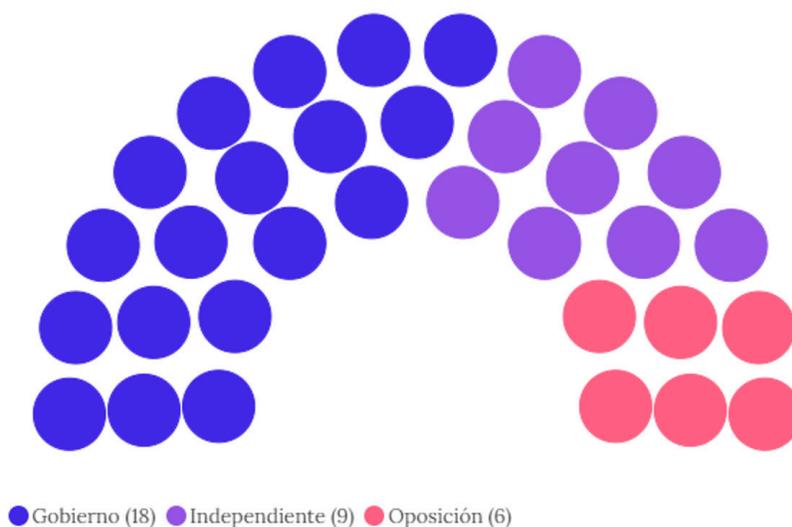
Gráfico 14. Comisión Cuarta Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

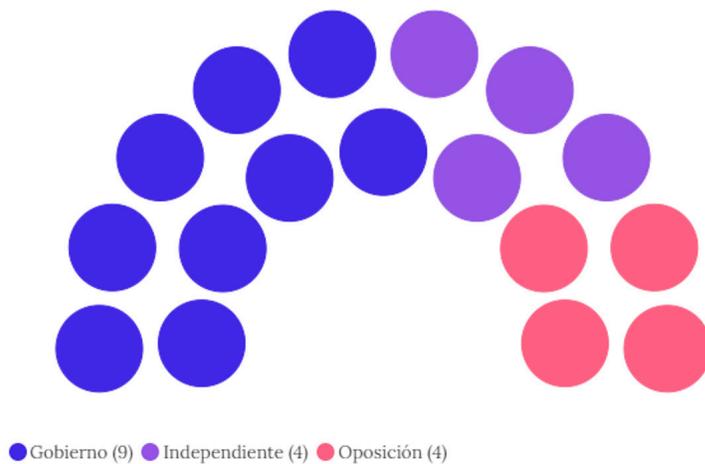
Estas fuerzas políticas se distribuyen de la siguiente manera en las dos Comisiones en ambas cámaras respecto a su posición frente al Gobierno: en Comisión Tercera de Cámara tienen 26 representantes, lo que se traduce en el 54,54% de la votación; en Comisión Tercera de Senado tienen 9 Senadores, lo que es el 52,94% de esta comisión; en Comisión Cuarta de Cámara tienen 14 representantes, lo que se traduce en el 48,27% de la votación; en Comisión Cuarta de Senado tienen 7 Senadores, lo que es el 46,6% de esta comisión.

Gráfico 15. Oposición-Gobierno Comisión Tercera Cámara



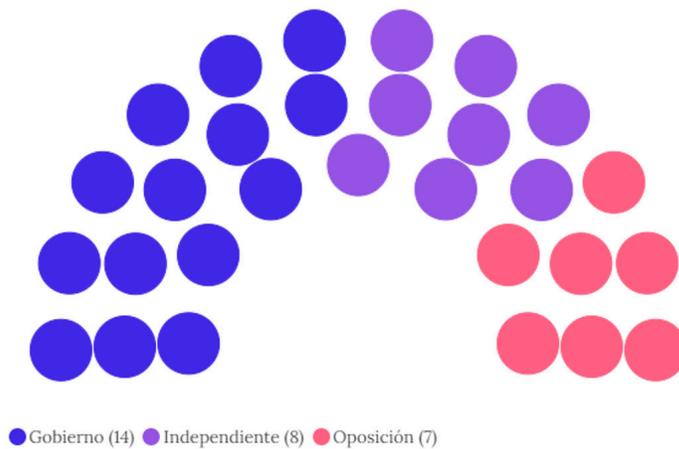
Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 16. Oposición-Gobierno Comisión Tercera Senado



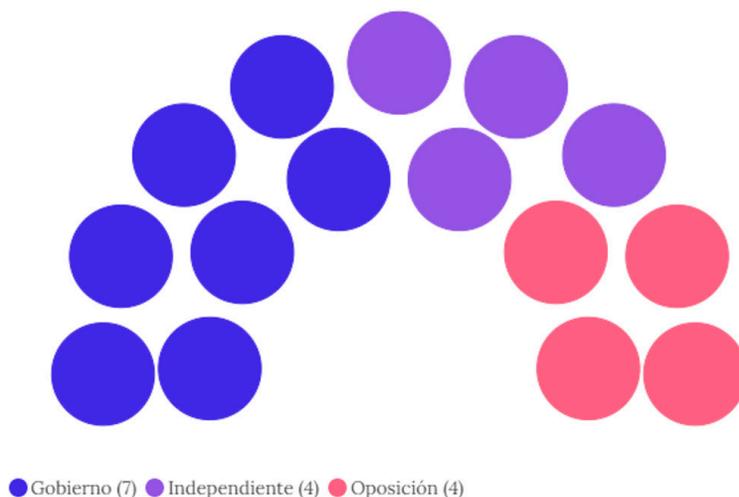
Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 17. Oposición-Gobierno Comisión Cuarta Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 18. Oposición-Gobierno Comisión Cuarta Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

El último proyecto del Gobierno que ha transitado por estas Comisiones es la Ley de Adición Presupuestal, la cual busca adicionar al PGN 16,9 billones de pesos. Esta ley fue radicada ante el Congreso el 18 de febrero, mientras había sesiones extraordinarias, claramente no se discutió este proyecto porque en orden de importancia se estaba discutiendo el PND. Para ese entonces el Gobierno continuaba con su coalición intacta. Pese a ello logró avanzar en sus debates dentro de las Comisiones y ahora se encuentra para debatir en las plenarios de Senado y de Cámara de Representantes.

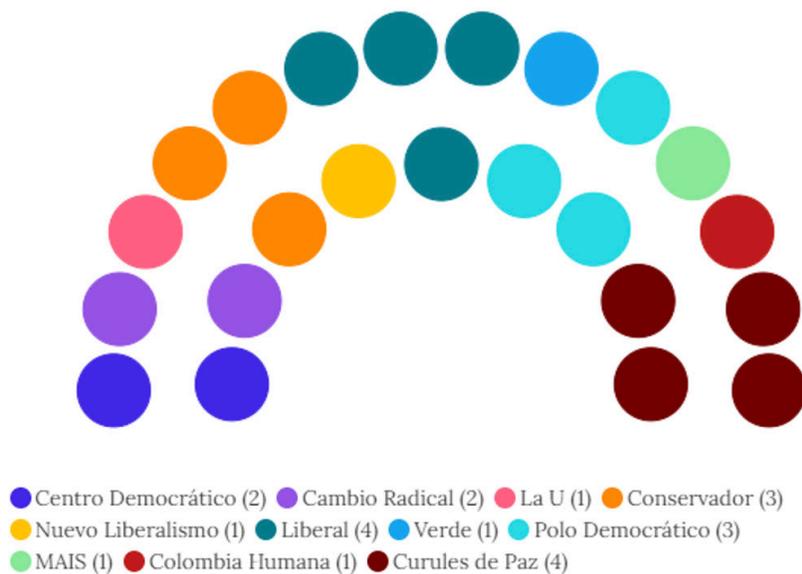
Pese a las salidas del Conservador y la U, el Gobierno mantiene mayorías en ambas comisiones en Cámara y la Comisión Tercera de Senado, en la Comisión Cuarta de Senado ya no tiene mayorías. En todo caso el ejecutivo necesita conservar los votos Liberales en estas comisiones y priorizar la búsqueda de votos en toldas de la U y los Conservadores para que la Ley de Adición Presupuestal pueda transitar a debates en plenarios.

Comisión Quinta

La Comisión Quinta del Congreso se encarga de revisar proyectos a cerca de temas agropecuarios, ecológicos, medio ambiente, minería, energía y tierras. Allí transitó uno de los proyectos que buscaba acabar con el entretenimiento cruel con animales que fue liderado por la senadora de la Alianza Verde, Andrea Padilla y que se supone que se encontraba dentro de las prioridades del Gobierno. Aun así, se hundió en su tercer debate dentro de la Comisión Quinta de la Cámara, para muchos por falta de voluntad del [propio Gobierno](#).

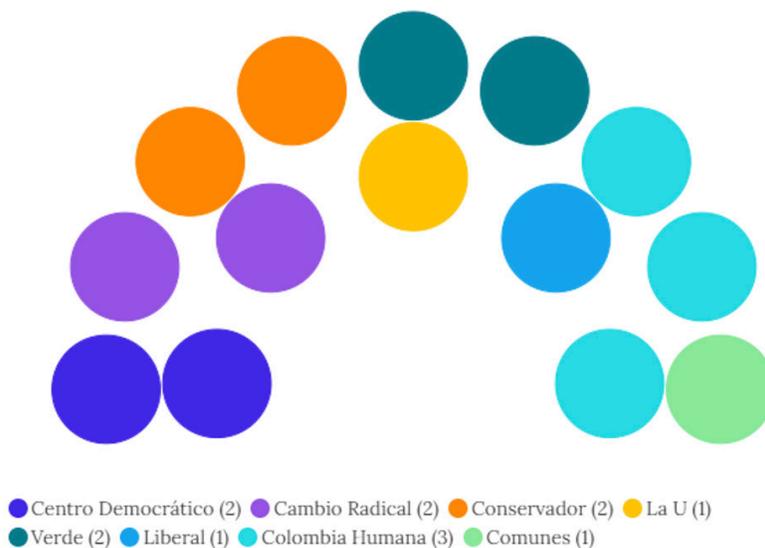
Actualmente, esta comisión se encuentra compuesta de la siguiente manera:

Gráfico 19. Comisión Quinta Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

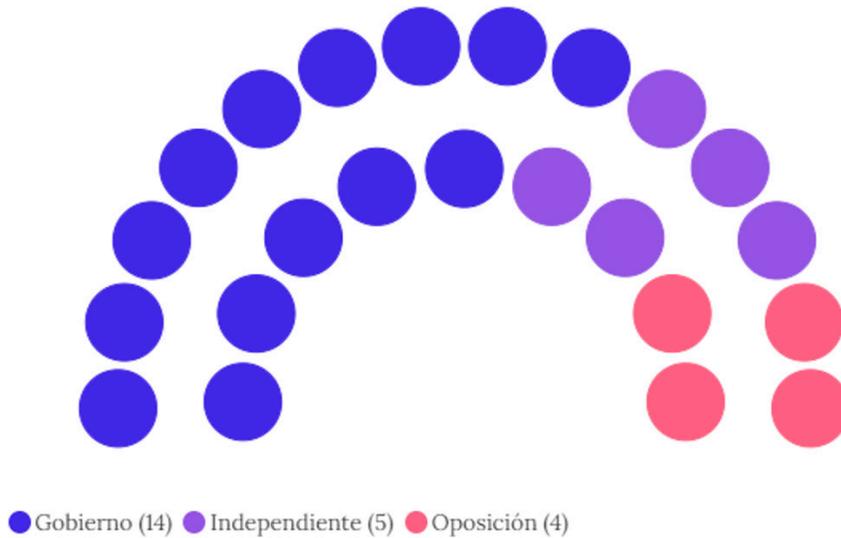
Gráfico 20. Comisión Quinta Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

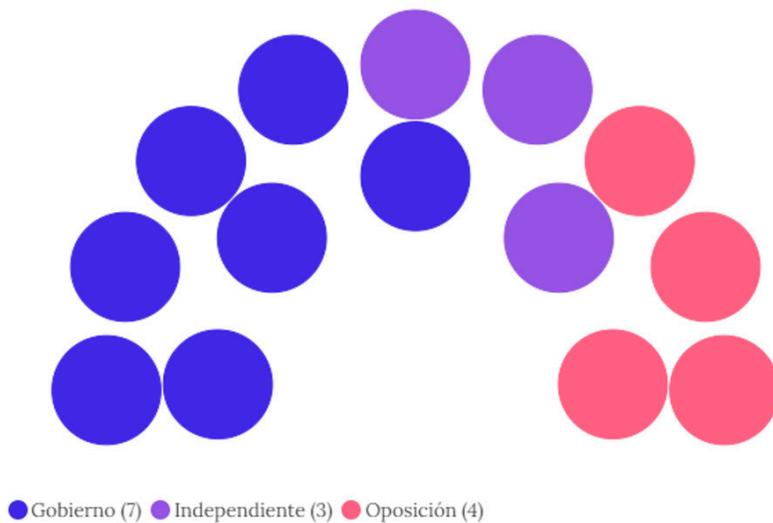
Los partidos que integran esta Comisión se distribuyen de la siguiente manera: En Comisión Quinta de Cámara tienen 14 representantes, lo que se traduce en el 60,86% de la votación; en Comisión Quinta de Senado tienen 7 Senadores, lo que es el 50% de esta comisión.

Gráfico 21. Oposición-Gobierno Comisión Quinta Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 22. Oposición-Gobierno Comisión Quinta Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

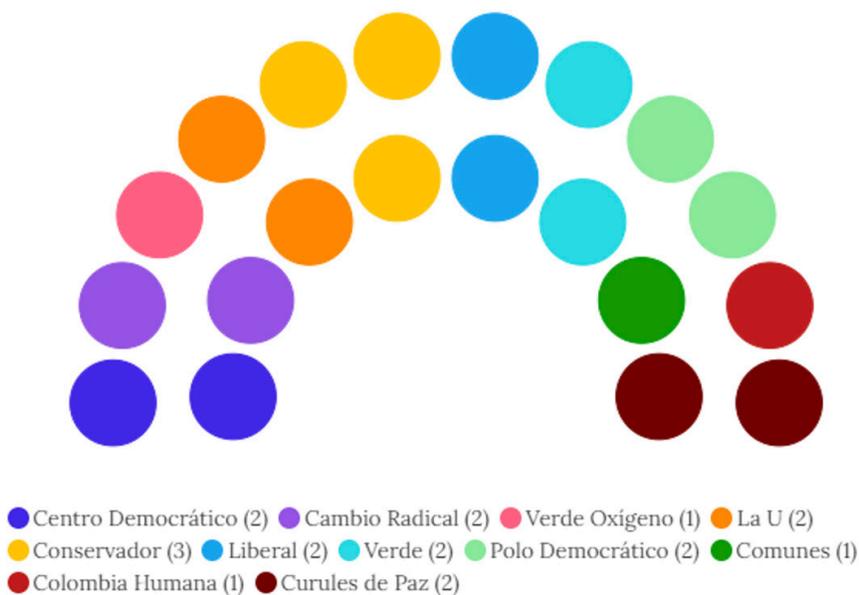
Por esta comisión transitará una reforma ordinaria que buscará transformar la ruralidad en Colombia, aunque el Gobierno no ha priorizado su presentación. Para ello necesita afianzar los votos Liberales y continuar en su búsqueda de votos en otros partidos.

Comisión Sexta Cámara

La Comisión Sexta del Congreso se encarga de los temas relacionados con las comunicaciones, servicios públicos, educación y cultura. Por el momento, allí no han transitado proyectos que el Gobierno nacional haya priorizado, esto porque no los ha presentado, como es la Reforma al Sistema Educativo, que seguramente presente para la segunda legislatura.

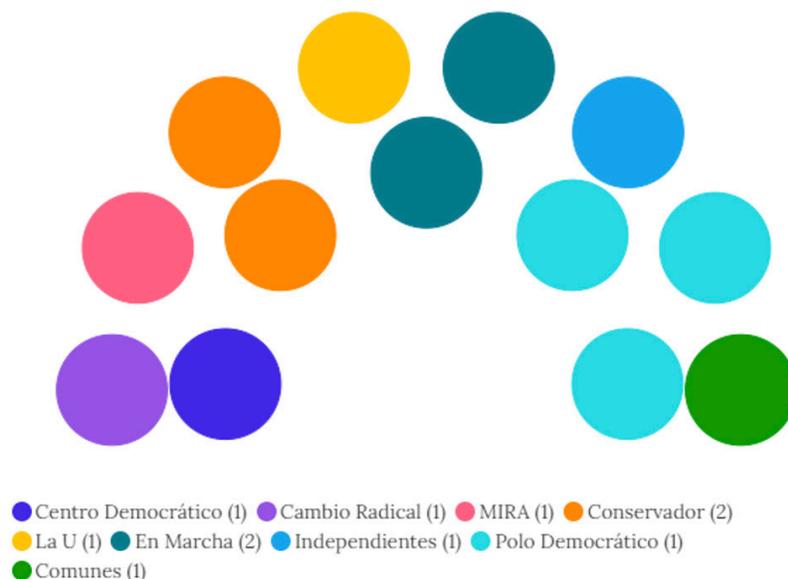
Las sillas en esta comisión se encuentran distribuidas así:

Gráfico 23. Comisión Sexta Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

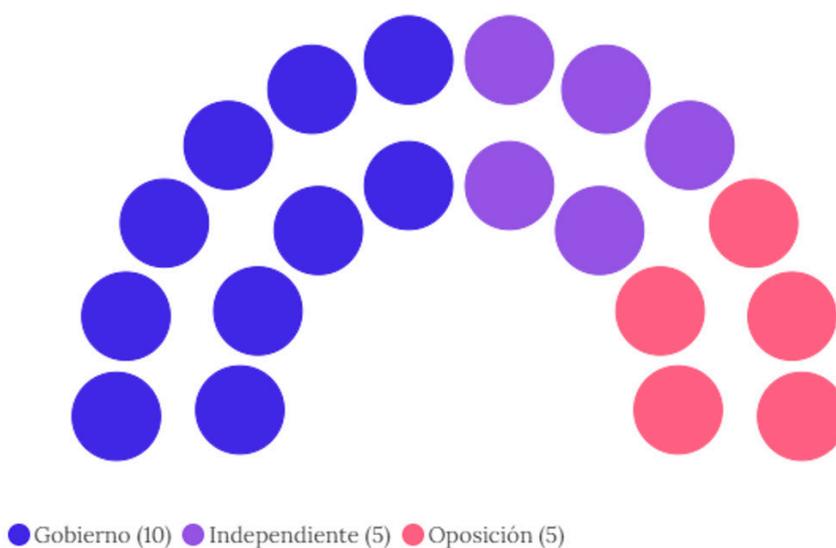
Gráfico 24. Comisión Sexta Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

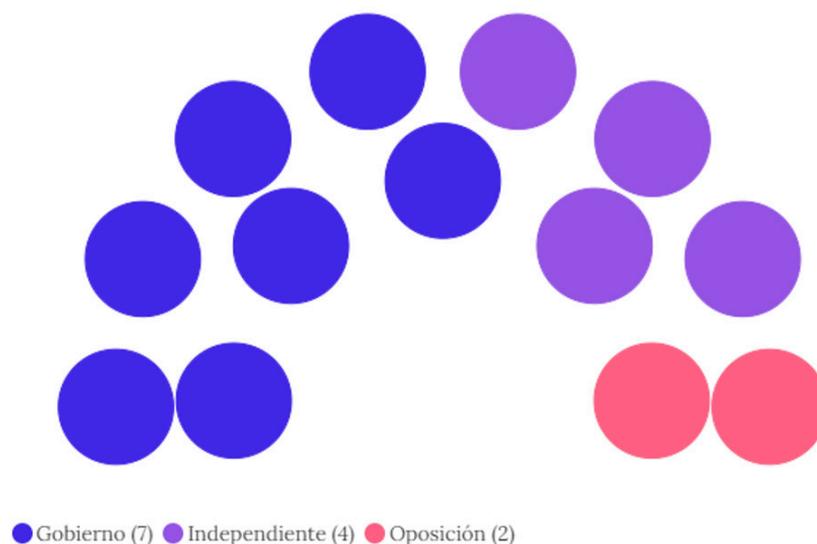
Así se distribuyen las fuerzas políticas en relación con el gobierno de Gustavo Petro en esta comisión: En Comisión Sexta de Cámara tienen 10 representantes, lo que se traduce en el 50% de la votación; en Comisión Sexta de Senado tienen 7 Senadores, lo que es el 53,84% de esta comisión

Gráfico 25. Oposición-Gobierno Comisión Sexta Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 26. Oposición-Gobierno Comisión Sexta Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

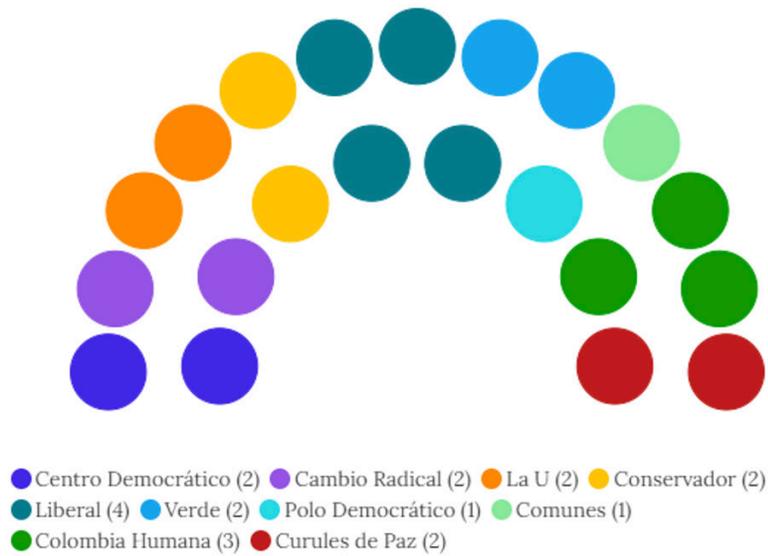
En esta comisión sucede lo contrario de las comisiones anteriores, pues la coalición de Gobierno es mayoría en Senado sin presencia de los liberales, pero en Cámara no lo son. Viendo el panorama respecto a una posible presentación de una Reforma al Sistema Educativo, pareciera que no tendría muy difícil su trámite puesto que es un problema que desde todas las orillas políticas se ha hablado y tendría mayorías dentro de la Comisión Sexta de Senado y solo le faltaría un voto en la Comisión Sexta en Cámara. Mientras se presenta esta reforma, transita en esta Comisión un proyecto que busca modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 que lidera el senador por la Alianza Verde, Ariel Ávila y la representante a la Cámara por Dignidad, Jennifer Pedraza. Ya superó su primer debate en la Comisión Sexta en Cámara y se encuentra ahora para debate dentro de la plenaria.

Comisión Séptima

La Comisión Séptima del Congreso se encarga de discutir todo lo relacionado con pensiones, trabajo, salud, sindicatos, recreación, deporte y vivienda. Es la comisión donde las reformas sociales están siendo discutidas, por el momento dos han superado el primer debate: Reforma a la Salud y Reforma Pensional, una en la Comisión Séptima de Cámara y la otra en la Comisión Séptima de Senado, respectivamente. En lo que respecta a la otra reforma social, la Reforma Laboral, esta es la que tiene el camino más difícil.

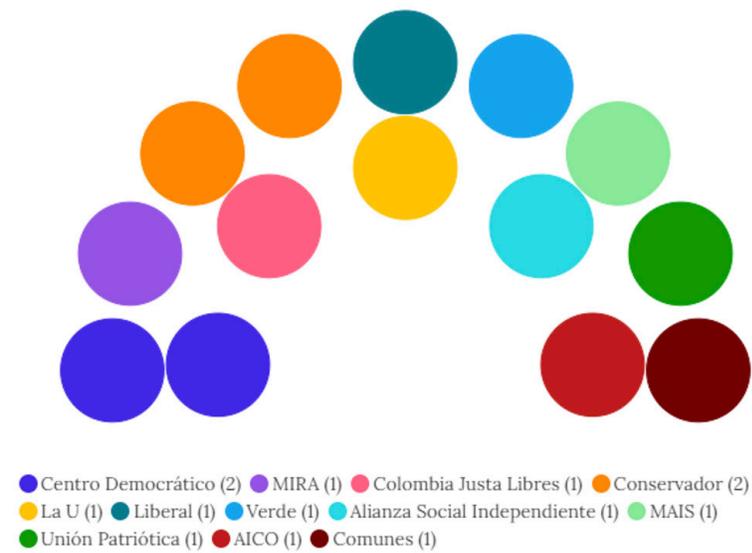
La distribución de los votos por partido es la siguiente:

Gráfico 27. Comisión Séptima Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

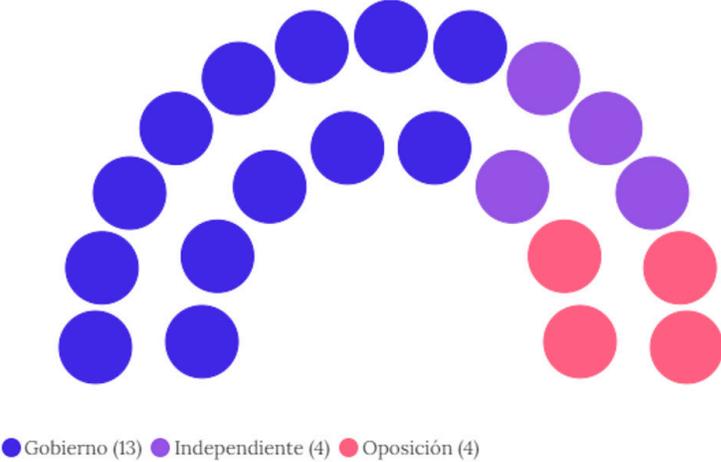
Gráfico 28. Comisión Séptima Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

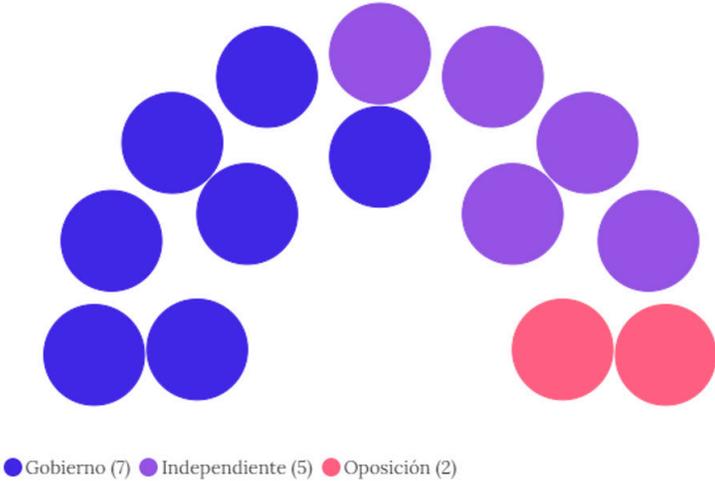
En esta comisión la distribución de apoyos al Gobierno se da de la siguiente manera: en Comisión Séptima de Cámara tienen 13 representantes, lo que se traduce en el 61,9% de la votación; en Comisión Séptima de Senado tienen 7 Senadores, lo que es el 50% de esta comisión.

Gráfico 29. Oposición-Gobierno Comisión Séptima Cámara



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 30. Oposición-Gobierno Comisión Séptima Senado



Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).
Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral.

Esta distribución muestra que el Gobierno no tiene nada fácil el tránsito de sus reformas sociales. La Reforma a la Salud inició desgastando la coalición con los impactos que ya se han expuesto a lo largo del presente informe, pese a eso logró superar el primer debate dentro de la Comisión Séptima de Cámara. Las otras dos reformas, tanto la laboral y pensional han sido víctimas del desgaste de la coalición y estas tres, en su conjunto, que pretenden cambiar de raíz la sociedad, están en una situación complicada por la posición de los partidos Conservador, el partido de la U y el partido Liberal. Además de las posiciones de Cambio Radical y Centro Democrático.

La posición previa de los partidos respecto a estas reformas sumado al escándalo Benedetti-Sarabia generó que esta comisión estuviera en plan tortuga, es decir, por al menos dos semanas no hubo quórum ni en la Comisión Séptima de Senado para debatir en primer debate la Reforma Pensional, ni en la Comisión Séptima de Cámara, donde la Reforma Laboral no pudo superar el primer debate para continuar con vida y fue archivado. Esto significó una derrota política para el Gobierno.

La oposición en el Congreso

Esta primera legislatura cierra con tres partidos en la oposición, estos son el Centro Democrático, Liga Gobernantes Anticorrupción y Cambio Radical, este último saltó de la independencia a la oposición en marzo de 2023.

La tarea de la oposición especialmente se ha centrado en una tarea de control político citando a debates de moción de censura, los cuales han tenido como protagonistas a la ministra de Minas en dos ocasiones, al ministro de Defensa y al ministro de Relaciones Exteriores. En estos cuatro debates los tres ministros salieron bien librados.

Las citas y las votaciones fueron las siguientes:

Tabla 3. Mociones de Censura primera legislatura

| Fecha de la votación | Citado | Cámara | Votación |
|------------------------|---|--------------------------|--------------------------|
| 6 de diciembre de 2022 | Ministra de Minas, Irene Vélez | Cámara de Representantes | 24 a favor-132 en contra |
| 29 de marzo de 2023 | Ministra de Minas, Irene Vélez | Senado de la República | 16 a favor-57 en contra |
| 24 de abril de 2023 | Ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva | Cámara de Representantes | 13 a favor-108 en contra |
| 4 de mayo de 2023 | Ministro de Defensa, Iván Velásquez | Cámara de Representantes | 17 a favor-115 en contra |

Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).

Fuente: Senado de la República y Cámara de Representantes.

Los descabezados de la legislatura

El Congreso de Colombia está compuesto por 188 representantes a la Cámara y 108 Senadores. Para esta legislatura se posesionaron 107 Senadores, porque el restante nunca se posesionó. Este es el caso de [Mario Castaño, quien se encuentra](#) en la cárcel por el escándalo de “Las Marionetas”. Y hay 187 representantes a la Cámara posesionados. El restante no se ha escogido porque la curul raizal no ha sido reglamentada.

En Senado se presentaron siete cambios que fueron los siguientes:

Tabla 4. Cambios en Senado

| Senador Saliente | Reemplazo |
|--|---|
| Mario Castaño-Partido Liberal | Se declaró Silla Vacía por lo que no hay reemplazo |
| Rodolfo Hernández-Estatuto de la Oposición | Al ser la curul que otorga el estatuto de la oposición no hay reemplazo |
| Berner Zambrano-Partido de la U | Julio Elías-Partido de la U |
| Gustavo Bolívar-MAIS | Alberto Benavides-Polo Democrático |
| César Pachón-MAIS | Catalina del Socorro Pérez-Colombia Humana |
| Arturo Char-Cambio Radical | Carlos Julio González Villa-Cambio Radical |
| Roy Barreras-Fuerza de la Paz | Julio César Estrada-MAIS |

Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).

Fuente: Senado de la República.

En el caso del Pacto Histórico, los Senadores fueron reemplazados por los siguientes en la lista, lo que implica que no necesariamente fueron avalados por los mismos partidos de quienes salieron. Todos los senadores anteriormente mencionados no volverán al Congreso, a excepción de César Pachón, quien tiene la posibilidad de que en la revisión de su caso en el Consejo de Estado por la investigación de una posible doble militancia le levanten la medida cautelar que suspendió provisionalmente su curul.

En Cámara de Representantes se presentó solo un cambio que fue el siguiente:

Tabla 5. Cambios en Cámara de Representantes

| Representante a la Cámara Saliente | Reemplazo |
|------------------------------------|---|
| Yamil Arana-Partido Conservador | Ángela Vergara González-Partido Conservador |

Elaborado: Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz y Reconciliación (Pares).

Fuente: Cámara de Representantes.

Actualmente, cursan en el Consejo de Estado demandas contra las curules de los congresistas elegidos por la lista del Pacto Histórico de: Wilson Arias, María José Pizarro y David Racero por una presunta doble militancia al haber apoyado a Gustavo Petro en la consulta del Pacto Histórico y no a los candidatos avalados por los partidos que los avalaron a estos en la lista al Congreso. A esto se suman las investigaciones que adelanta la Procuraduría General de la Nación contra la representante a la Cámara Susana Gómez y al senador Alex Flórez (al cual ya suspendió, pero esta medida falta que sea rectificadora por el Consejo de Estado).

Conclusiones

En el escenario actual el Gobierno Nacional, en lo que respecta a su relación con el Congreso de la República, tiene una situación compleja. El desgaste que han dejado las reformas sociales, sumado al escándalo de Armando Benedetti y Laura Sarabia, ponen a Gustavo Petro en una posición de tensión máxima en su relación con los diferentes partidos políticos, en especial con cuatro partidos: Conservador, Liberal, la U y Alianza Verde. Lo anterior, por los votos que suman estas colectividades en el Congreso que se traducen de la siguiente manera:

Partido Liberal:

- En Cámara: 33 representantes que son el 17,64%.
- En Senado: 13 senadores que son el 12,26%.

Partido de la U:

- En Cámara: 15 representantes que son el 8,021%.
- En Senado: 10 senadores que son el 9,43%.

Partido Conservador:

- En Cámara: 27 representantes que son el 14,43%.
- En Senado: 15 senadores que son el 14,15%.

Partido Alianza Verde:

- En Cámara: 15 representantes que son el 8,021%.
- En Senado: 8 senadores que son el 7,54%.

Estas cuatro colectividades suman en Cámara 90 votos, que representan el 48,12%, y en Senado cuentan con 46 votos, que se traducen en el 43,39% de la representación en esta corporación. Si el Gobierno Petro no les da juego político a estos partidos, se queda sin gobernabilidad.

En el pasado el presidente Petro les quitó juego político a dos de estos partidos: al Conservador y a la U. En el segundo “revolcón ministerial”, el Gobierno Petro sacó las cuotas de estos partidos del gabinete. En el caso de la U, a la ministra de las TIC Sandra Urrutia; y en el caso del partido Conservador, al ministro de Transporte, Guillermo Reyes. Al Liberal le mantiene los ministros que son cercanos, como lo son: Néstor Osuna, en la cartera de Justicia, y Catalina Velasco, en la cartera de Vivienda.

El Gobierno poco a poco se queda sin apoyos, inclusive de partidos que se creía que lo acompañarían más tiempo, como el caso de la Alianza Verde, que cada día está más lejos de la coalición gobernista. Para esta segunda legislatura el Gobierno tendrá que ajustar sus diferencias con los congresistas del Verde, pues serán ellos quienes presidirán el Congreso de la República desde el Senado y organizarán la agenda legislativa en la corporación en la que, como se observó anteriormente, tienen más dificultades para las comisiones y, especialmente, las plenarias.

Respecto al partido Liberal y el voto de sus congresistas, cada segundo le cuesta más al Gobierno. Esta colectividad se convirtió en el partido bisagra para mantener mayoría en algunas Comisiones Constitucionales y en la plenaria de Cámara, sin ellos el Gobierno pierde mayorías y se queda sin margen de maniobra para aprobación de sus reformas.

Esto generaría que el ejecutivo tenga que redoblar esfuerzos en la negociación congresista por congresista, conseguir voto por voto como ya lo hizo en Comisión Séptima para el caso de Reforma a la Salud y Reforma Pensional, con una diferencia y es que en Comisión son menos votos respecto a los necesarios para plenarias, algo que aumentaría los costos de transacción del Gobierno en el Congreso.

Sobre operadores políticos en el Congreso, el Gobierno también se queda solo, pues sus primeros operadores (Roy Barreras y Alfonso Prada) ya no están y Luis Fernando Velasco pareciera ser la última ficha que Petro tienen para negociar en el Congreso. Lo que ha venido mostrando Petro es que poco a poco se atrinchera más y esto genera dificultades teniendo en cuenta que la izquierda no cuenta con operadores políticos hábiles como lo fue en su momento Barreras o el mismo Prada.

Aun así, Petro tiene cercanos a dos posibles operadores políticos (no del nivel de Roy o de Prada, pero que pueden funcionar): el ministro de las TIC y antiguo director del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), Mauricio Lizcano, y el actual director del DAPRE, Carlos Ramón González. Los dos son políticos hábiles, Lizcano viene de la escuela santista y González viene de la militancia del M-19 con Gustavo Petro, además de haber manejado tras bambalinas el partido Verde durante los años más exitosos del partido.

Respecto a esto no se debe olvidar que también se hace necesario el reemplazo de Laura Sarabia, exjefa de gabinete.

El presidente Petro necesita alguien que lidere su agenda y organice a sus ministros. Para este cargo se habla también del propio Carlos Ramón González o de personas cercanas al presidente como su abogado de confianza Vladimir Fernández o el actual director de la Unidad Nacional de Protección (UNP), Augusto Rodríguez. Ahora bien, Petro, por lo que ha mostrado en los remesones ministeriales, buscará a alguien de su círculo de confianza, priorizando esto por encima de la propia habilidad política. Con lo sucedido con Sarabia, continuará atrincherándose.

Otro factor para tener en cuenta en la segunda legislatura es que los congresistas estarán concentrados en ganar elecciones, lo que dificultará la celeridad del trámite legislativo de muchos proyectos de ley a presentar o a continuar debatiendo.

Tres escenarios

Este panorama plantea tres caminos que Petro puede tomar para esta segunda legislatura que se enmarcará en una disputa por gobernabilidad, cuotas y elecciones locales:

- El primer escenario, y más probable que suceda, es que Petro busque apoyos congresista por congresista y, si no lo consigue y los partidos se oponen a sus reformas, acudirá a las calles sacrificando las elecciones locales de octubre.
- El segundo escenario, con mediana probabilidad, es que Petro por buscar pasar las reformas acuda a operadores políticos de la línea de centro o la línea santista y modere su relación con los partidos y sus jefes políticos. En este caso, puede que, si logra pasar alguna de las reformas más importantes, estas sirvan como rédito político para su coalición en las locales, haciéndose a una que otra victoria en alcaldías y gobernaciones.

- La tercera, y menos probable, es que Petro abandone sus reformas y los próximos años su gobierno se dedique a culpar a la clase política del fracaso reformista. En este caso, la bandera política para las elecciones locales se sustenta en la confrontación política de sus candidatos vs la clase política tradicional que bloqueó las reformas, en donde el resultado electoral puede ser cada vez más incierto para uno u otro sector político.
- En suma, el Gobierno Petro no la tiene nada fácil en el legislativo y deberá encontrar una forma audaz de negociar su agenda de reformas, tal vez dejando a un lado las elecciones locales, para concentrarse en el manejo de sus relaciones con los partidos políticos, la institucionalidad colombiana y con la misma élite política y económica que se resisten al cambio en el país.

[Faint, illegible text in a cursive script, likely bleed-through from the reverse side of the page.]

