

## **CAPÍTULO VI:**

# **EL GOBIERNO, LAS REDES, EL LEGISLATIVO Y EL PODER EN UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN.**

### **El gabinete en disputa: redes de poder y lógicas de lealtad (2022-2025)**

A corte del 31 de julio de 2025, el presidente Gustavo Petro ha nombrado un total de 54 ministros, 18 secretarios de Departamento Administrativo, 7 consejeros presidenciales y 13 directores de departamentos administrativos. Esta alta rotación evidencia uno de los rasgos estructurales de su mandato: la inestabilidad sostenida en el equipo de gobierno, tanto en cargos de primer nivel como en la estructura directiva de las entidades.

Solo entre marzo y julio de 2025, se registraron 14 cambios en viceministerios, como parte de una reconfiguración generalizada del gabinete. En total, el gobierno ha atravesado cinco grandes remezones ministeriales desde agosto de 2022, y todo indica que una nueva reorganización se avecina en el cuarto año de mandato, en un momento crítico de ejecución presupuestal, presión institucional y recomposición electoral.

Según el propio presidente, ninguno de sus ministros ha interpretado adecuadamente el “mandato popular”, lo que ha llevado a ceses y renuncias forzadas, motivadas tanto por los bajos niveles de ejecución como por diferencias políticas internas. Esta dinámica ha privilegiado una lógica de gobierno centrada en la lealtad personal y política hacia el presidente, incluso por encima de la coherencia programática o la experiencia técnica de los funcionarios.

Redes de poder en el gabinete: reconfiguraciones y grupos de influencia

La Fundación Paz y Reconciliación analizó las redes de poder en el gabinete Petro en su informe publicado a finales de abril de 2025. Con base en este estudio, se ha hecho seguimiento a la evolución de los grupos de influencia que han ganado o perdido espacio en cada remezón ministerial.

Entre marzo y julio de 2025, los cambios más relevantes fueron los nombramientos de:

- Germán Ávila en el Ministerio de Hacienda (Polo Democrático),
- Eduardo Montealegre en Justicia,
- Pedro Arnulfo Sánchez en Defensa (general en retiro),
- y Diana Marcela Morales en Comercio (cuota del Partido Liberal).

Este sexto gabinete, instalado tras el consejo de ministros de febrero de 2025, refleja un patrón complejo: la presencia simultánea de figuras sin filiación partidista, integrantes del Pacto Histórico, cuotas de partidos tradicionales y leales personales del presidente.

En este nuevo gabinete, destaca el crecimiento de los perfiles sin filiación partidista y de técnicos con trayectoria en áreas específicas. Sin embargo, el criterio predominante de selección parece haber sido la lealtad personal hacia la figura de Petro, incluso cuando sus posturas no tienen una filiación alineada con los postulados tradicionales de la izquierda, como en el caso de Eduardo Montealegre. Se consolida así una lógica de “lealtad incondicional” que trasciende la cercanía personal o ideológica.

Gráfico. 13. Distribución de los diferentes grupos y bloques de poder dentro del gabinete de ministros del presidente Petro entre 2022 y 2025. Fuente: Fundación PARES elaboración propia.

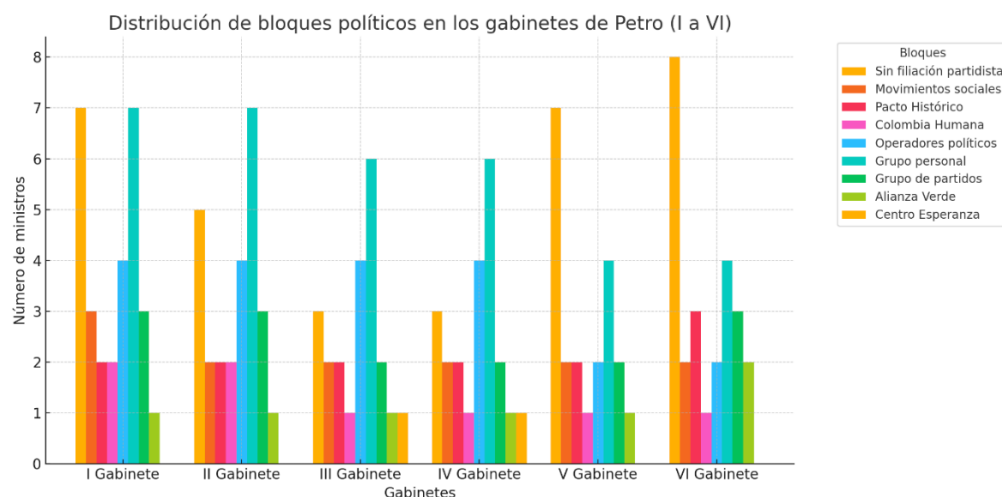
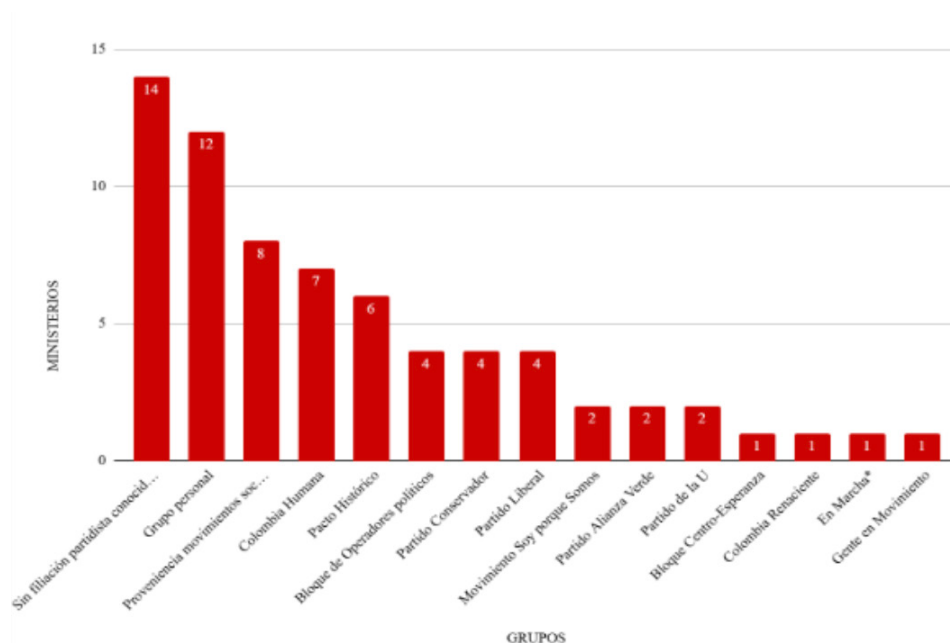


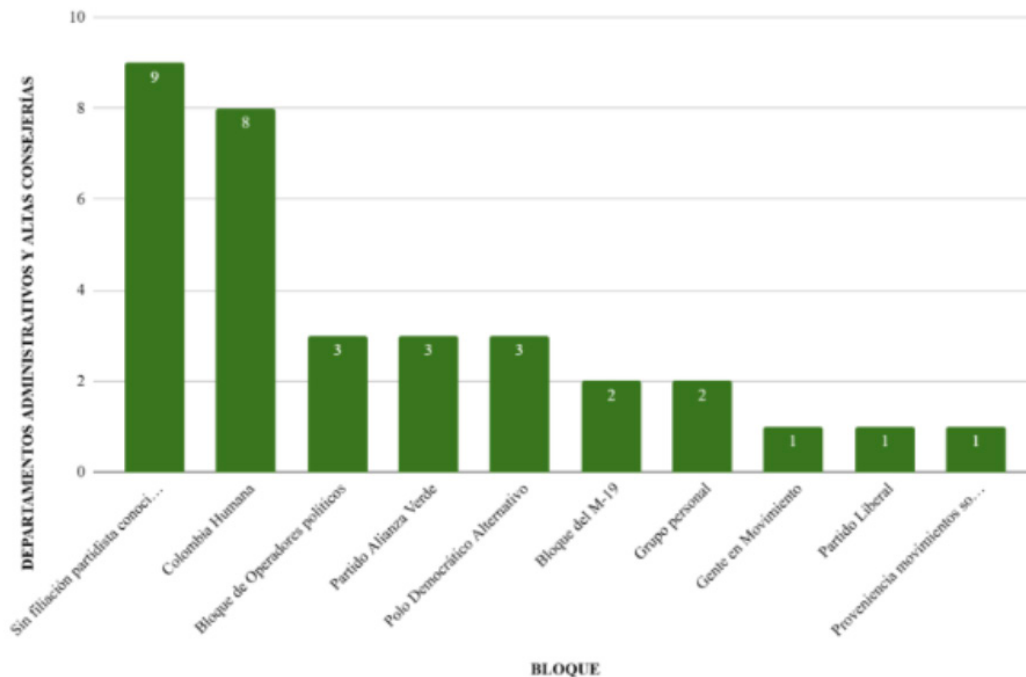
Gráfico. 14. Distribución de funcionarios por bloque político en ministerios (2022–2025) Fuente: elaboración propia.



Pese a ello, se mantiene una representación significativa de las bases políticas del gobierno. Funcionarios provenientes de movimientos sociales, de la Colombia Humana y del Pacto Histórico han tenido presencia importante en los gabinetes. No obstante, al contrastar con el Gráfico No. 1, se evidencia una pérdida de peso relativa de estos sectores en los últimos remezones.

Una situación similar ocurre con los operadores políticos y con los partidos tradicionales. Ambos han estado concentrados en aproximadamente cuatro ministerios a lo largo del periodo. Es paradigmático el caso del Partido Conservador, que mantuvo cuotas en el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Transporte hasta la llegada de María Fernanda Rojas (Alianza Verde). También es el caso del Partido Liberal, que ha rotado por las carteras de Vivienda, Interior, Justicia y Comercio, aunque hoy conserva únicamente esta última. Paradójicamente, ninguna de las cuotas de estos partidos ha representado con claridad sus líneas programáticas o intereses directos.

Gráfico. 15. Distribución de funcionarios por bloque político en departamentos administrativos y consejerías (2022-2025) Fuente: elaboración propia.



En contraste, las direcciones de departamentos administrativos y consejerías presidenciales siguen otra lógica. Estos cargos han sido ocupados, en su mayoría, por figuras sin filiación partidista conocida y por funcionarios de la Colombia Humana. Esto indica que el gobierno ha reservado los espacios de coordinación estratégica para cuadros de confianza política directa, posiblemente con el objetivo de formar una nueva tecnocracia leal, como ya ocurrió con figuras como Susana Muhamad durante la Alcaldía de Bogotá.

En estas áreas no se observa una prevalencia de aliados históricos, ni de exmilitantes del M-19, ni de operadores políticos, ni de cuotas de partidos. A diferencia de los ministerios, aquí no priman las lógicas de lealtad ideológica o personal, sino una apuesta por el control interno desde una burocracia propia.

## Los movimientos clave del tercer año: rupturas, giros y nombres propios

El tercer año del gobierno Petro estuvo marcado por un pico de inestabilidad política en el gabinete, cuya expresión más notoria fue el fallido Consejo de Ministros de febrero de 2025. Esta sesión, transmitida en directo por todos los canales nacionales, dejó al descubierto la fragmentación interna del gobierno, las tensiones acumuladas en la ejecución y la reaparición de Armando Benedetti como figura clave del poder presidencial.

De los 19 ministerios, solo cinco no tuvieron cambios en el tercer año: Salud, Agricultura, Educación, Vivienda y Ciencia. Dos carteras tuvieron tres titulares en un mismo año (Hacienda y Comercio), mientras las restantes fueron ocupadas por al menos dos funcionarios. La inestabilidad también se extendió a departamentos administrativos y jefaturas clave como DAPRE, DNP, Función Pública, DPS y Secretarías de Presidencia.



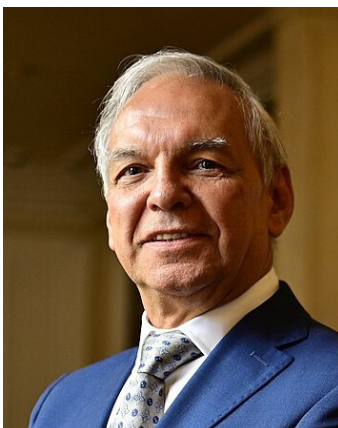
### Armando Benedetti

Tras su paso por la embajada ante la FAO, Benedetti regresó al centro del poder como jefe de despacho y posteriormente fue nombrado ministro del Interior, en reemplazo de Juan Fernando Cristo. Si bien su llegada reconfiguró el círculo de confianza presidencial, no se consolidó una estrategia legislativa eficaz. Su designación representó un viraje del presidente hacia una gobernabilidad más cerrada y personalizada.



## Laura Sarabia

La exjefa del DAPRE fue nombrada ministra de Relaciones Exteriores, en medio de cuestionamientos sobre su idoneidad para el cargo. Su salida se produjo por un enfrentamiento con el jefe de gabinete Alfredo Saade en torno a la licitación de pasaportes. Sarabia defendía la extensión del contrato con Thomas Greg & Sons; Petro y Saade apostaron por migrar el proceso a la Imprenta Nacional. El desacuerdo escaló a una crisis institucional y terminó en su renuncia.



## Ricardo Bonilla y la cartera de Hacienda

Bonilla salió del Ministerio de Hacienda en el marco del escándalo por presuntos movimientos de recursos desde la UNGRD para facilitar reformas y nombramientos. Fue reemplazado por Diego Guevara, quien también renunció tras dos meses por diferencias con el enfoque fiscal presidencial. Finalmente, Germán Ávila asumió la cartera en medio de un debate nacional por el presupuesto.



## Luis Carlos Reyes y el Ministerio de Comercio

Reyes, conocido como “Mr. Taxes”, salió del Ministerio de Comercio tras perder respaldo interno, en parte por un conflicto público con Roy Barreras relacionado con cupos en la DIAN. Cielo Rusinque ocupó el cargo en calidad de encargada durante más de tres meses, pero no fue confirmada. Finalmente, Diana Marcela Morales, vinculada a un sector del liberalismo crítico de Gaviria, fue designada como ministra.

## Otros movimientos relevantes

**Ambiente:** Susana Muhammad dejó la cartera tras la llegada de Benedetti. Fue reemplazada por Lena Estrada. Al cierre de este informe se anunció la salida de la Ministra Lena Estrada.

**Justicia:** Ángela María Buitrago salió por diferencias sobre la ley de sometimiento. Asumió Eduardo Montealegre.

Estos cambios confirman el cierre de una etapa de pluralismo inicial y el ingreso a una fase de reordenamiento interno centrado en la disciplina vertical y la recomposición del gabinete con sectores tradicionales.

## LA GOBERNABILIDAD EN Tensión: REFORMAS, CONGRESO Y CONSULTA POPULAR (2024-2025)

Durante el tercer año del gobierno del presidente Gustavo Petro, la gobernabilidad estuvo marcada por una combinación de tensiones políticas, investigaciones judiciales y redefiniciones en la estrategia de relacionamiento con el Congreso. Este período coincidió además con el inicio del ciclo electoral, lo que incrementó los costos de la confrontación institucional.

El Ejecutivo modificó su enfoque al priorizar el avance de las reformas sociales, reduciendo canales de concertación y concentrando su interlocución en el Pacto Histórico y en congresistas aliados puntuales. Esta estrategia fue vista por algunos como una forma de coherencia con el programa de gobierno, mientras que otros la consideraron riesgosa, dada la naturaleza estructural de las reformas y la necesidad de cambios normativos de fondo.

La tensión con el Congreso se agudizó en torno a la propuesta de una consulta popular, instrumento con el que el gobierno buscó desbloquear el trámite de la reforma laboral. Aunque el Congreso

había frenado inicialmente dicha reforma, la presión institucional y ciudadana llevó a su posterior aprobación, lo que a su vez derivó en la derogatoria del decreto presidencial que había convocado la consulta. Este episodio reflejó la tensión estructural entre el poder Ejecutivo y el Legislativo en un sistema presidencialista sin mayorías estables.

La narrativa oficial presentó al Congreso como una instancia que obstruía el mandato popular, mientras el Ejecutivo se posicionaba como garante de los intereses ciudadanos. Esta confrontación, sin resolverse plenamente, definió el tono con el que el gobierno inició su último año: sin nuevas iniciativas reformistas, con el Congreso inmerso en su propio calendario electoral y con el Ejecutivo reorganizando su estructura administrativa ante los comicios de 2026.

Paralelamente, el tercer año estuvo atravesado por el escándalo de corrupción en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo (UNGRD), que derivó en investigaciones contra altos funcionarios del Ejecutivo y del Congreso. La caída de figuras como Andrés Calle, Iván Name, Carlos Ramón González, Sandra Ortiz, Olmedo López y Sneyder Pinilla evidenció la extensión del entramado, al que se sumaron señalamientos en otras entidades como el INVIAS, la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de Salud.

En este contexto, el gobierno osciló entre la denuncia de una “campaña de persecución” y el intento de desmarcarse de los implicados, sin lograr del todo frenar el desgaste institucional.

## **Del Acuerdo Nacional a la Consulta Popular**

Desde el inicio de su mandato, el presidente Petro definió la aprobación de reformas sociales como uno de los pilares de su gobierno. Para ello, combinó dos estrategias: el impulso legislativo desde el Pacto Histórico y la movilización ciudadana como forma de presión democrática.

A mediados de 2024, el gobierno intentó relanzar un “Acuerdo Nacional” liderado por el entonces ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, con el fin de aprobar las reformas antes del cierre de la tercera legislatura. Sin embargo, el acuerdo colapsó rápidamente tras la negativa del Congreso a aprobar el presupuesto nacional y una nueva reforma tributaria. A partir de allí, se hundieron también la Reforma Política y la Ley de Financiamiento.

En ese ambiente, la Reforma a la Salud logró avanzar de Cámara a Senado, mientras la Reforma Laboral fue archivada por la Comisión Séptima del Senado. Ante esto, el presidente anunció una consulta popular para que la ciudadanía decidiera sobre el contenido de la reforma. Aunque el Senado negó inicialmente el recurso, el gobierno emitió un decreto convocándola. Sin embargo, tras la posterior aprobación de la reforma laboral, el decreto fue derogado.

La estrategia generó polémica: para algunos fue una presión legítima desde el Ejecutivo; para otros, un uso riesgoso de las facultades presidenciales. Aun así, la consulta como figura legal y la narrativa de respaldo popular jugaron un papel determinante en destrabar el trámite legislativo.

## Otros proyectos aprobados

Además de las reformas laboral y pensional, se aprobó la reforma al Sistema General de Participaciones, que busca aumentar progresivamente los recursos que la Nación transfiere a departamentos y municipios, pasando del 24% al 39,5% en 12 años. Esta iniciativa, también impulsada por Cristo, requiere ahora la aprobación de una ley de competencias para su implementación efectiva.

En el plano internacional, se firmó un memorando de entendimiento con Venezuela para la creación de la primera zona binacional, centrada en la frontera entre Norte de Santander y el estado Táchira. Aunque ha generado críticas por parte de sectores de oposición, el acuerdo no compromete la soberanía nacional y apunta a una articulación en comercio, seguridad y movilidad fronteriza.

Estas iniciativas consolidan una agenda que, si bien ha enfrentado serios obstáculos institucionales, también ha evidenciado la capacidad del gobierno para reconfigurar escenarios adversos mediante mecanismos políticos y constitucionales no convencionales.