

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE COLOMBIA EN LA ERA PETRO

Sebastián Bitar / Laura Wills Otero
Melissa Téllez Serrano / Daniela Mariette Romero

Agosto de 2023



Esta legislatura tuvo un comienzo positivo con la aprobación de iniciativas gubernamentales importantes, pero luego enfrentó grandes desafíos y algunas iniciativas centrales no lograron avanzar.



Las reformas con mayor resistencia por parte de partidos de la oposición registraron menores índices de disciplina. Por su parte, la coalición mantuvo altos índices de disciplina.



El segundo año de gobierno de Gustavo Petro comienza con desafíos políticos debido a una coalición reducida e inestable. Los partidos que inicialmente apoyaron al gobierno ahora se han declarado en independencia, lo que dificultará el avance de la agenda legislativa.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE COLOMBIA EN LA ERA PETRO

En colaboración con:



CongresoVisible .org

 **Universidad de
los Andes**
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	BALANCE GENERAL DE LOS PROYECTOS DE LEY RADICADOS	5
	2.1 RESUMEN DE LOS PROYECTOS.....	5
	2.2 PRINCIPALES PROYECTOS DE LA PRIMERA LEGISLATURA	6
3	CHOQUE DE (IN)GOVERNABILIDAD	12
	3.1 CAMBIOS EN LAS MAYORÍAS DEL GOBIERNO	12
	3.2 EL PUNTO DE QUIEBRE PARA LA GOVERNABILIDAD	12
	3.3 CRISIS MINISTERIAL Y CAMBIOS EN EL GABINETE	14
4	¿QUÉ TANTA DISCIPLINA PARTIDISTA HUBO EN EL CONGRESO?	16
	4.1 LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE LEY	16
	4.2 CONCLUSIONES.....	20
5	¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DEL CONGRESO DURANTE LA SEGUNDA LEGISLATURA?	21

1

INTRODUCCIÓN

La segunda legislatura del Congreso de la República durante el gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-) enfrenta importantes retos en materia de gobernabilidad. Este documento tiene el propósito de analizar los proyectos radicados durante la legislatura, los eventos políticos determinantes para el Gobierno del Cambio y los retos venideros para la segunda legislatura. Se presentan, asimismo, índices de disciplina partidista de los partidos a lo largo del trámite legislativo de proyectos clave de la primera legislatura: el Presupuesto general de la nación (PGN), el Plan nacional de desarrollo (PND), la Paz total, la jurisdicción agraria, la reforma a la salud, la regulación del cannabis de uso adulto y la reforma pensional.

¿Cómo están las fuerzas políticas; qué proyectos clave fueron aprobados; y cómo se vislumbra el panorama político para la segunda legislatura? Para responder a estas preguntas, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), el periódico *El Espectador*, Congreso Visible y la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes se unieron, con el fin de fortalecer el seguimiento ciudadano al trabajo legislativo y presentar algunas conclusiones en torno a la labor del Congreso de la República.

2

BALANCE GENERAL DE LOS PROYECTOS DE LEY RADICADOS

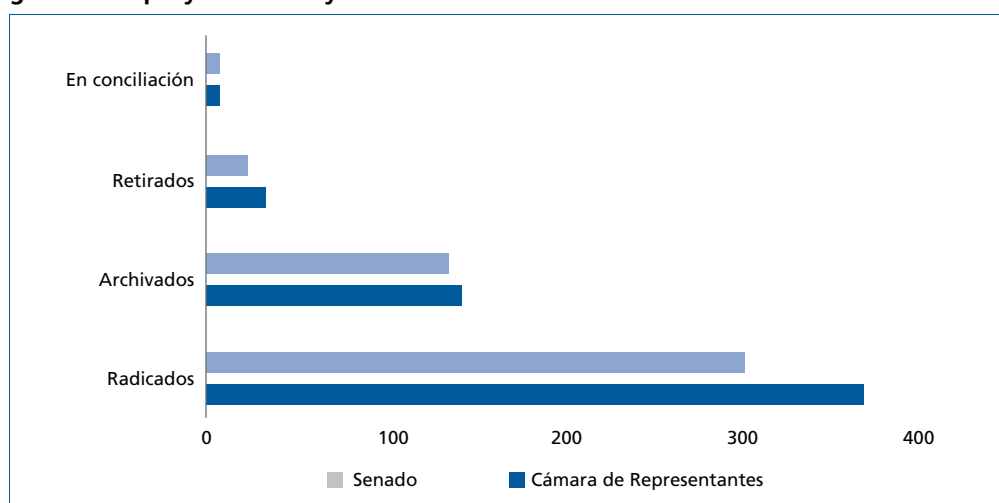
2.1 RESUMEN DE LOS PROYECTOS

El balance del primer año del cuatrienio del Congreso de la República elegido en 2022 es mixto. Por un lado, en el primer semestre de la primera legislatura (20 de julio-16 de diciembre de 2022) el Congreso sacó adelante iniciativas gubernamentales sustantivas conectadas con la agenda del Gobierno del Cambio de Gustavo Petro (por ejemplo, reforma tributaria, presupuesto nacional, Paz total). Por otro, en la segunda parte del periodo (6 de febrero-24 de junio de 2023) se aprobó el Plan nacional de desarrollo, proyecto fundamental para orientar las acciones de la política pública del gobierno, pero otras iniciativas centrales para desarrollar los programas sociales o las reformas institucionales prometidas en la campaña se archivaron (ejemplo, reforma laboral y pensional; regulación del cannabis; reforma política), y otras avanzaron solamente en su primer debate (ejemplo, reformas a la salud y pensional).

Durante el primer año, los congresistas de los partidos políticos radicaron seiscientos cuarenta y siete iniciativas legislativas (96,28%), mientras que los ministros del gabinete del gobierno presentaron veinticinco (3,72%). Del total de proyectos, el 50,14% fueron archivados o retirados por sus autores (gráfica 1), y a la fecha de publicación de este informe (agosto de 2023) 48,82% siguen en trámite legislativo y 1,04% se sancionaron como leyes de la república. De las iniciativas gubernamentales, el 24% se sancionaron como leyes; en contraste, de los proyectos de ley del legislativo solo se sancionó el 1,08%.

Este comportamiento no es atípico. Al contrario, en cuatrienios anteriores los patrones de comportamiento fueron similares: los congresistas presentan una gran cantidad de iniciativas y un porcentaje no tan alto avanza en su trámite. Por su parte, el ejecutivo, por medio de sus ministros, radica menos proyectos, pero es más exitoso

Gráfica 1
Balance general de proyectos de ley



Fuente: Congreso Visible (Agosto de 2023).

en su trámite legislativo. Los principales proyectos de ley aprobados corresponden a reforma tributaria, Paz total, Presupuesto general de la nación, jurisdicción agraria y el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. Además, siguen en trámite legislativo la reforma pensional, la reforma a la salud y el código electoral. En contraste, fueron archivados los proyectos de ley de reforma laboral, ley de sometimiento y reforma política.

Ahora bien, del total de los proyectos radicados 18,93% eran sobre educación, cultura, ciencia y tecnología, 13,61% trataban asuntos de seguridad social y salud, 10,95% se centraban en el ámbito agrario/agrícola, 10,36% se enfocaron en tránsito y transporte, 9,76% tenían que ver con el mercado laboral, 9,47% correspondieron a celebraciones, honores y monumentos, 9,17% abordaron el comercio, la industria y el turismo, 6,21% fueron sobre justicia, 5,92% se relacionaban con la rama legislativa y 5,62% fueron sobre medioambiente (gráfica 2).

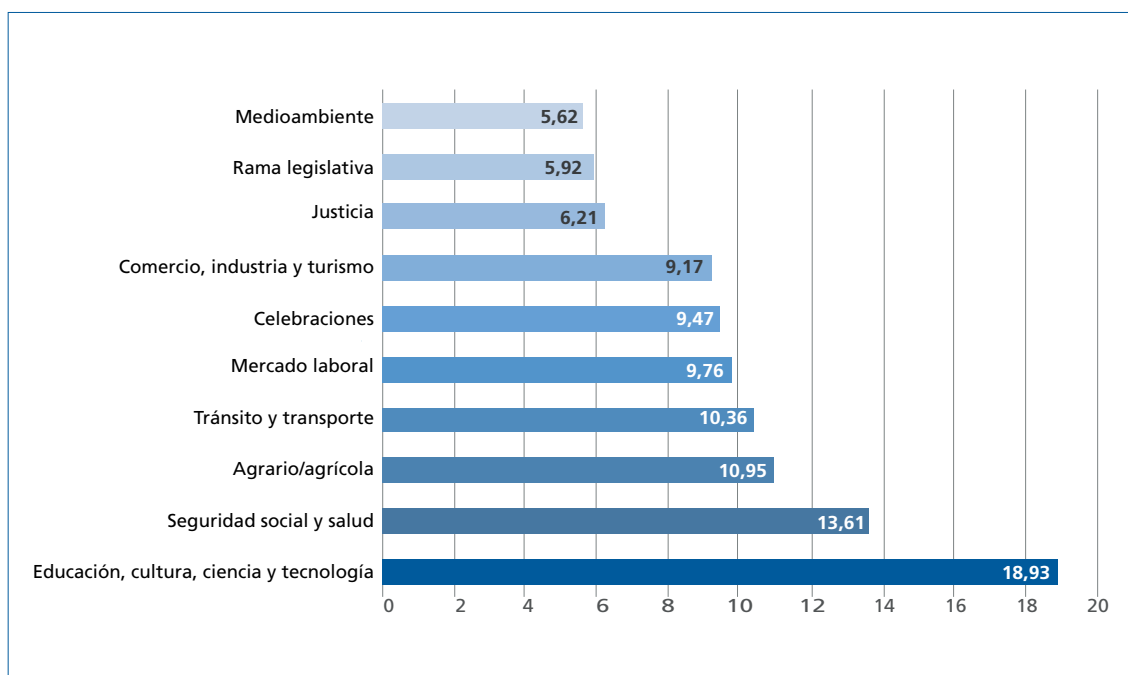
2.2 PRINCIPALES PROYECTOS DE LA PRIMERA LEGISLATURA

2.2.1 Presupuesto general de la nación

El Presupuesto general de la nación (PGN) es el instrumento de planeación financiera más importante de la política fiscal, debido a que en él se plantean las responsabilidades adquiridas, se organiza el gasto y se delimitan las reglas para el manejo financiero del año siguiente. El Presupuesto para 2023 fue radicado por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público José Manuel Restrepo, en los últimos días del gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022), y el trámite legislativo fue liderado por el ministro José Antonio Ocampo.

El presupuesto para el primer año del gobierno Petro fue superior al radicado por el gobierno anterior porque prevé el aumento de la inversión y el gasto en pensiones, nómina y transferencias, en un contexto de elevada inflación que genera la pérdida del poder adquisitivo. Esto afecta de manera más significativa a las poblaciones más vulnerables.

Gráfica 2
Proyectos de ley-Legislatura 2022-2023



Fuente: Congreso Visible (Agosto de 2023).

El presupuesto aprobado para la vigencia 2023 fue de 405.620 millones de pesos, 15% mayor que el de 2022. Los rubros que más se incrementaron en términos relativos fueron hacienda, agricultura y desarrollo rural, minas y energía, sistema integral de verdad, ciencia y tecnología, cultura, salud y protección social y educación. Por el contrario, los rubros con mayores disminuciones fueron presidencia de la república, inclusión social y reconciliación, información estadística, planeación, interior y transporte.

2.2.2 Paz total

Una de las apuestas más ambiciosas del primer año de gobierno de Gustavo Petro fue la Paz total, la cual se compone de tres ejes fundamentales. Primero, se pretende la desactivación de factores de violencia, lo que implica avanzar en procesos de paz y sometimiento a la justicia; segundo, se busca la protección de la vida; y, tercero, se promueve la paz social mediante la promoción de un modelo de convivencia ciudadana orientado a la resolución pacífica de conflictos.

La ley 418 de 1997, “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, es el marco jurídico que le otorga facultades al presidente de la República para adelantar negociaciones con grupos armados al margen de la ley, promover la convivencia y definir políticas de seguridad: el primer componente de la Paz total. Esta ley se sancionó por primera vez en 1997 durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), y desde ese entonces ha sido renovada y modificada. De hecho, mediante la ley 1941 de 2018 se prorrogó su vigencia y se modificó para otorgar facultades al jefe de Estado y a sus representantes, concernientes a la capacidad de adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con todos los grupos armados, en pro de asegurar el Estado social de derecho.

En cuanto a la ley de Paz total, a lo largo de su paso por el Congreso generó opiniones divididas. El partido de oposición Centro Democrático la consideraba una apología a la criminalidad y la impunidad. Por su parte, el Partido Liberal y el Partido Alianza Verde mostraron marcadas diferencias respecto a la inclusión de disiden-

cias de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en las negociaciones de paz, con el argumento de que, al existir un proceso previo donde la gran mayoría de la organización cumplió lo pactado, iniciar un nuevo proceso con disidencias le restaría legitimidad al Acuerdo de La Habana. Por su parte, los partidos de gobierno mantuvieron una postura abierta que buscaba incorporar a la mayor cantidad de actores armados, pues reconocen que el Gobierno nacional ha incumplido con lo pactado en el Acuerdo de paz.

La ley de Paz total fue uno de los proyectos prioritarios del gobierno Petro y se tramitó mediante sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara. A lo largo de los debates hubo poca resistencia para continuar con el trámite legislativo, en tanto la oposición, en cabeza del Centro Democrático, reconocía su posición minoritaria; no obstante, aportó al debate manteniendo posturas críticas hacia el proyecto.

2.2.3 Reforma política

La reforma política fue radicada el 13 de septiembre de 2022 por el entonces ministro del Interior Alfonso Prada. Este proyecto de ley tenía como objeto modificar la manera en que funcionaban el financiamiento de las campañas, las listas cerradas, las listas cremallera, los estatutos de los partidos y las competencias para limitar derechos políticos. Sin embargo, el 23 de marzo de 2023 en la Comisión Primera del Senado se aprobó su retiro.

Cabe anotar que el proyecto de reforma política recibió críticas de un sector del Partido Alianza Verde, que consideraba inadecuada la obligatoriedad de las listas cerradas dado que impedía que los electores otorgaran su voto al candidato de su preferencia. Además, hubo críticas de diversos partidos orientadas a la posibilidad de que los congresistas pudieran renunciar para asumir ministerios, la financiación de campañas por parte de privados y el cambio de partido político.

2.2.4 Reforma tributaria

El entonces ministro de Hacienda José Antonio Ocampo logró la aprobación en el Congreso de la reforma

tributaria más grande de los últimos gobiernos, la cual pretende recaudar alrededor de veinte billones de pesos entre 2023 y 2026, a partir de la asignación de una mayor carga tributaria a las empresas y las personas más ricas. De esta manera, la reforma tributaria logra mayor progresividad, pero puede llegar a perjudicar al sector empresarial, especialmente al sector de hidrocarburos, el cual atrajo el 72% de la inversión extranjera directa en 2022 y generó el 6,28% del PIB en el segundo trimestre de 2023. Puntualmente, el sector de hidrocarburos proveerá el 57% de los recursos de impuestos a las empresas durante 2023. Ahora bien, el Ministerio de Hacienda aseguró que este porcentaje se reducirá al 35% en 2024, al 20% en 2025 y al 14% en 2026. Teniendo en cuenta lo anterior, la reforma genera una gran dependencia fiscal de las personas jurídicas, en la medida que el 25% del recaudo provendrá de las empresas y solo el 6% de personas naturales.

Es importante resaltar que la reforma tributaria del Gobierno Petro no modificó el IVA, lo cual protege la canasta básica y, con ello, a las poblaciones más vulnerables. En general, a lo largo de los debates la reforma no tuvo grandes modificaciones. No obstante, el impuesto a las pensiones más altas no logró ser aprobado, lo cual habría reducido la desigualdad.

Algunos cambios importantes de la reforma consisten en que los partidos tradicionales lograron la destinación de 3 de los 5 puntos porcentuales del recaudo de la sobretasa a las entidades financieras a vías rurales. Adicionalmente, los ambientalistas obtuvieron que la mitad del impuesto al carbono se destine a proyectos ambientales y la otra mitad al Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS).

2.2.5 Plan nacional de desarrollo

El Plan nacional de desarrollo (PND) 2022-2026 del gobierno del presidente Petro, “Colombia, potencia mundial de la vida”, fue radicado por el entonces ministro de hacienda José Antonio Ocampo y tiene como objetivo principal superar las injusticias históricas, garantizar la no repetición del conflicto armado interno, promover la protección medioambiental y alcanzar una transformación productiva. El Plan se sustenta en cinco ejes: 1)

ordenamiento del territorio alrededor del agua; 2) seguridad humana y justicia social; 3) derecho humano a la alimentación; 4) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y 5) convergencia regional.

Ahora bien, el primer y el cuarto eje (ordenamiento del territorio alrededor del agua y transformación productiva, internacionalización y acción climática) no tuvieron modificaciones en el Congreso respecto a las metas que ya habían sido acordadas entre el Departamento Nacional de Planeación y el Gobierno. Por otro lado, en el segundo eje (seguridad humana y justicia social) el Congreso decidió aumentar de 6% a 12% la meta de incremento anual de los ingresos de los micronegocios de economía popular durante este cuatrienio.

En lo que concierne al tercer eje (derecho humano a la alimentación), el Congreso aumentó la producción en cadenas agrícolas prioritarias de 38,9 a 39,1 millones de toneladas de alimentos. Asimismo, durante los debates se decidió que las instalaciones portuarias fluviales intervenidas serían ciento diecisiete y no noventa y seis como se había planteado inicialmente.

Finalmente, con respecto al último eje (convergencia regional), el Congreso cambió la meta de reducción de la brecha del índice de pobreza multidimensional (IPM) a 10 puntos porcentuales, frente al rango de entre 7,4% y 10% planteado por el gobierno.

2.2.6 Reforma a la salud

El 13 de febrero de 2023 se radicó la reforma a la salud, iniciativa que comenzó su trámite legislativo en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, donde los partidos de gobierno constituyen la mayoría.

Los principales ejes de la reforma están compuestos por la creación de una red de Centros de Atención Primaria (CAP) con enfoque en medicina preventiva y predictiva, la organización de prestación de servicios en torno a los CAP, la destinación de recursos para atención primaria administrados directamente por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) –tarea desempeñada actualmente por las Empresas Promotoras de Salud (EPS)–, la mejora de las

condiciones laborales de los trabajadores de la salud y la ampliación de la cobertura en servicios.

Otros aspectos relevantes incluyen el establecimiento de un régimen único laboral para los trabajadores del sistema de salud, la revisión de la política de medicamentos, insumos y tecnologías en salud para garantizar el acceso universal y que el Ministerio de Salud sea la entidad encargada de formular la Política de ciencia y tecnología en salud cada cuatro años.

♦ Aspectos positivos del proyecto de ley

1. *Énfasis en la prevención de la enfermedad.* La propuesta destaca la importancia de la prevención de la enfermedad, lo cual representa un cambio significativo respecto a la ley 100 de 1993. La promoción de la salud pública y la prevención de enfermedades son reconocidas como esenciales para el fortalecimiento del sistema de salud.
2. *Consideración de los determinantes sociales de la salud.* El proyecto de ley reconoce la importancia de los determinantes sociales de la salud y propone un enfoque intersectorial para abordarlos mediante la creación de la Comisión Intersectorial de Determinantes de Salud en los niveles nacional y territorial. Esta comisión busca coordinar acciones y recursos entre diferentes sectores gubernamentales.
3. *Abordaje territorial.* Se destaca el reconocimiento del territorio como un marco de referencia para el análisis y la acción en salud pública. El proyecto busca cerrar brechas en salud considerando las condiciones y determinantes específicos de cada región, lo cual puede contribuir a una atención más adecuada y equitativa.
4. *Articulación con instrumentos de planeación sectorial y territorial.* La propuesta busca una visión intersectorial de la salud al vincular la salud pública con los planes nacionales y territoriales de desarrollo. Así, reconoce que la salud es influenciada por decisiones y acciones más allá del sector salud.

5. *Fortalecimiento de las capacidades territoriales en salud pública.* El proyecto plantea la necesidad de fortalecer las capacidades en salud pública de las entidades territoriales, lo cual es fundamental para lograr mejores resultados en salud. Sin embargo, es necesario asegurar que se adopten mecanismos adecuados para este fin y se asignen los recursos necesarios.

♦ Aspectos negativos del proyecto de ley

1. *Débil soporte técnico en el diagnóstico de la salud pública.* El diagnóstico de salud pública presentado en el proyecto no es exhaustivo y no considera adecuadamente factores externos que influyen en la salud. Es esencial que el diagnóstico sea completo y riguroso para fundamentar adecuadamente las decisiones de política pública.
2. *Vacíos conceptuales y operativos.* Dentro de lo expuesto en el proyecto falta claridad en la conceptualización de aspectos como la promoción de la salud y la salud preventiva, elementos determinantes para una implementación efectiva de la reforma.
3. *Sobredimensionamiento del papel de la atención primaria en salud (APS).* El texto propuesto sobredimensiona el papel de la APS al sugerir que esta aborda completamente los determinantes sociales de la salud; esto puede llevar a interpretaciones erróneas sobre sus alcances y limitaciones.
4. *Necesidad de garantizar mecanismos de coordinación y articulación.* La propuesta necesita mecanismos claros de gobernanza y articulación entre los diferentes actores y niveles del Estado, acorde a las capacidades territoriales. La falta de coordinación podría afectar la efectividad de las acciones en salud pública.

Ahora bien, el trámite legislativo del proyecto fue disruptivo y causó grandes polémicas entre los partidos de gobierno. Luego de la salida de Carolina Corcho del Ministerio de Salud y Protección Social a fines de abril, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate, con catorce votos a favor y seis en contra, ciento treinta artículos del proyecto, y eliminó nueve, todos relacionados con las disposiciones

laborales, la financiación de servicios de alta complejidad, los cambios en la administración de recursos en el ámbito territorial y la administración de la Adres en los fondos regionales.

Por otro lado, se logró un acuerdo en torno al artículo 138, que otorgaba seis facultades extraordinarias al presidente; la comisión aprobó el artículo, con modificaciones. De acuerdo con la proposición del Partido de la U, el mandatario podrá “dictar las disposiciones y realizar las operaciones presupuestales que se requieran para capitalizar a la Nueva EPS en el periodo de transición”.

En el marco de la reforma a la salud se aprobaron varios artículos clave. El 49 contempla la transformación de las EPS en Gestoras de Salud y Vida, con un plazo de dos años para llevar a cabo este proceso de transición. Las gestoras recibirán giros directos por parte de la Adres y garantizarán la prestación de servicios de salud a la población asignada.

Los artículos 53 y 54 establecen regulaciones para la inspección, vigilancia y control de las Gestoras de Salud y Vida, así como para sus gastos administrativos. Se reconoce a estas entidades hasta 5% del valor per cápita de la población asignada a los Centros de Atención Primaria. También se contempló una articulación entre el Ministerio de Salud y la cartera de Ciencias para impulsar la investigación, innovación y desarrollo de tecnologías en el nuevo modelo.

La reforma a la salud continúa en camino a la plenaria en la Cámara de Representantes, y se espera que a lo largo de la siguiente legislatura se hagan más modificaciones.

2.2.7 Regulación del cannabis

El proyecto de ley para la regulación del uso del cannabis por parte de mayores de edad y la unificación de la normativa sobre la utilización del cannabis para uso científico fue radicado por miembros del Partido Liberal, el Partido de la U, Cambio Radical, el Pacto Histórico, Comunes y el Partido Alianza Verde. Lo anterior con el propósito de garantizar los derechos fundamentales de igualdad y libre desarrollo de la personalidad.

De acuerdo con el proyecto de ley, en primer lugar, el licenciamiento para la comercialización del cannabis estaría a cargo del Estado, dando cabida a que más personas ingresen legalmente a este mercado. En segundo lugar, el proyecto establecía restricciones de consumo para los menores de edad de la mano con prohibiciones geográficas relacionadas con que no se podría vender, consumir o portar cannabis cerca de entornos educativos.

En tercera instancia, el proyecto de ley planteaba que habría restricciones de consumo de cannabis en las áreas comunes de propiedad horizontal. Cuarto, se cobrarían tributos cannábicos regionales, que podrían ser cobrados por las alcaldías.

Sin embargo, el proyecto fue archivado durante su octavo debate porque no alcanzó el mínimo de cincuenta y cuatro votos que requería para convertirse en ley. De hecho, de los noventa votos registrados, cuarenta y siete fueron a favor y cuarenta y tres en contra.

2.2.8 Jurisdicción agraria

El Senado de la República aprobó el acto legislativo 035/2022 Senado-173/2022 Cámara, con un amplio apoyo de setenta y seis votos a favor y solo dos en contra, el cual establece la jurisdicción agraria y rural en el país. Esta iniciativa forma parte de los compromisos asumidos por el Estado colombiano en el marco del Acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc.

El presidente del Senado (e), Alexander López Maya, de la Coalición Pacto Histórico y ponente de la reforma, destacó que este cambio constitucional tiene como objetivo iniciar el camino hacia la paz, la reforma agraria y la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Es importante señalar que el acto legislativo no crea una nueva corte, sino que busca fortalecer la figura de la jurisdicción agraria y rural, proporcionando más jueces para atender los miles de procesos relacionados con tierras que se encuentran estancados, la mayoría de los cuales son casos de campesinos que buscan la restitución de sus derechos.

Lo anterior surgió como respuesta a la tensión que se creó por la propuesta de crear una Corte Agraria, lo cual derivó en una fuerte oposición tanto de la Corte Suprema de

Justicia como del Consejo de Estado. De esta manera, se estableció que se crearía una sala mixta entre miembros de ambas entidades. Cabe anotar que esto fue eliminado durante la plenaria de la Cámara de Representantes.

El senador Julián Gallo, del Partido Comunes, comunicó que la aprobación de este acto legislativo cumpliría con uno de los aspectos más importantes acordados en La Habana. En el punto uno de la reforma rural integral se acordó la creación de la jurisdicción agraria, ya que los conflictos relacionados con la tenencia, el uso y la propiedad de la tierra han sido una de las principales causas del conflicto a lo largo de la historia de Colombia. Gallo expresó la convicción de que la presencia de la justicia en los territorios y el acceso de los campesinos a la justicia contribuirán a reducir

la conflictividad en el país, evitando la resolución violenta de los conflictos agrarios. Sin embargo, la senadora Paloma Valencia Laserna, del Centro Democrático, manifestó que su bancada se abstuvo de votar el proyecto debido a su oposición al proceso de paz con las Farc.

La reforma constitucional fue conciliada en la Cámara de Representantes. Los conciliadores designados por el Senado fueron Alexander López Maya, de la Coalición Pacto Histórico, y Alejandro Carlos Chacón, del Partido Liberal. La creación de la jurisdicción agraria y rural representa un avance significativo hacia la reparación y el reconocimiento de los derechos de los campesinos, quienes han desempeñado un papel fundamental en la historia y el progreso de Colombia.

3

CHOQUE DE (IN)GOBERNABILIDAD

A continuación se presenta un breve análisis sobre cómo están las fuerzas políticas en el legislativo, cuáles han sido los cambios en el estatuto de la oposición y la composición del gabinete del presidente Petro.

3.1 CAMBIOS EN LAS MAYORÍAS DEL GOBIERNO

El desempeño mixto del primer año del Congreso de la República se puede analizar a la luz de los cambios que se han dado en la configuración política. Antes de presentar los datos que muestran dichas transformaciones, es importante señalar que en Colombia existen dos leyes que, en principio, regulan el comportamiento de los partidos políticos. La primera es la ley de bancadas, sancionada en 2005, y la segunda, el Estatuto de la oposición, sancionado en 2017. La primera establece que los congresistas se agruparán en bancadas o fracciones parlamentarias según su afinidad política. Estas bancadas pueden estar conformadas por un solo partido o por coaliciones de diferentes partidos que comparten una postura política similar. Cada miembro de una corporación pública pertenecerá exclusivamente a una bancada. Por su parte, el Estatuto de la oposición es una ley que garantiza derechos y beneficios especiales a los partidos y movimientos políticos que se encuentran en oposición al gobierno.

A su vez, esta ley establece que todos los partidos políticos, movimientos o listas que ocupan escaños en las corporaciones públicas deben hacer público el grupo al que pertenecerán a lo largo de su mandato, según lo definido en el estatuto: coalición de gobierno, oposición o independientes. A lo largo del cuatrienio, cada uno podrá transitar una sola vez a un grupo diferente al que eligió en primer lugar.

Durante el primer año de trabajo del Congreso fue evidente que la configuración política varía en el tiempo y que eventos de la coyuntura pueden explicar los cambios. Por ejemplo, cambios en el gabinete ministerial del Gobierno del presidente Petro, tras desacuerdos en torno a la propuesta de reforma del sistema de salud, la salida del presidente del Senado, Roy Barreras, y de otros siete congresistas, influyen en la composición política de la corporación y eso a la vez incide en su desempeño.

En la tabla 1 y la gráfica 3 se observan, para cada una de las cámaras (Senado de la República y Cámara de Representantes), a la luz del Estatuto de la oposición, el momento inaugural de la configuración política (20 de julio de 2022) y la configuración que se gestó en marzo de 2023. Lo anterior después de que el presidente Petro hiciera cambios en su gabinete ministerial y a consecuencia de que algunos partidos políticos transitaron hacia un grupo distinto al que originalmente estaban (por ejemplo, de la coalición a la oposición o independencia). Como se observa, la coalición decreció en tamaño, mientras que el grupo de independientes y la oposición crecieron. Este hecho dificultó el trámite de proyectos de ley, tanto de iniciativa legislativa como gubernamental.

3.2 EL PUNTO DE QUIEBRE PARA LA GOBERNABILIDAD

El principal suceso político del primer año de gobierno de Gustavo Petro fue la ruptura de su gobierno de unidad con los partidos tradicionales. El gobierno inició con amplias mayorías en el Congreso, gracias a que se sumaron el Partido Liberal, el Partido de la U, el Partido Conservador, además de los partidos de ideología cercana. Esto le permitió al gobierno contar con setenta y nueve senadores y ciento cuarenta y seis representantes

Tabla 1

Configuración política: 20 de julio de 2022 y marzo de 2023, Senado y Cámara de Representantes

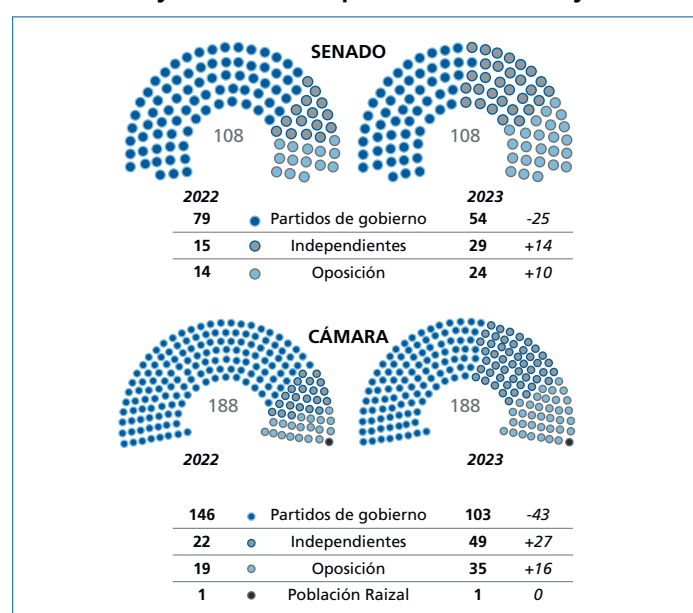
PARTIDO / LISTA / COALICIÓN	ESTATUTO, 2022	ESTATUTO, 2023
AICO	Gobierno	Gobierno
Alianza Verde		
Cambio Radical	Independiente	Oposición
Centro Democrático	Oposición	Oposición
Citrep*	Citrep	Citrep
Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza	Gobierno	Gobierno
Coalición Alianza Verde y Polo Democrático		
Coalición Cambio Radical y Mira	Independientes	Oposición
Coalición Cambio Radical, Colombia Justa Libres y Mira		
Coalición Centro Esperanza	Gobierno	Gobierno
Coalición Liberal y Colombia Justa Libres		
Coalición Pacto Histórico y Alianza Verde		
Coalición Partido Conservador y Centro Democrático	Oposición	Oposición
Coalición Partido Conservador y Partido de la U	Gobierno	Independiente
Gente en Movimiento	Gobierno	Gobierno
Liga de Gobernantes Anticorrupción	Oposición	Oposición
MAIS	Gobierno	Gobierno
Mira	Independientes	Independientes
Mira-Colombia Justa Libres		
Nuevo Liberalismo		
Pacto Histórico	Gobierno	Gobierno
Partido Comunes		
Partido Conservador	Gobierno	Independientes
Partido de la U		
Partido Fuerza Ciudadana	Gobierno	Gobierno
Partido Liberal		

* Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Fuente: Congreso Visible (2022).

Gráfica 3

Cambios en las mayorías, Senado y Cámara de Representantes, 2022 y 2023



Fuente: Congreso Visible (2023).

a la Cámara dentro de la coalición. Lo anterior también dio cabida a que los partidos tradicionales hicieran parte de la rama ejecutiva y participaran en la agenda programática del presidente Petro.

La agenda del gobierno en el Congreso empezó a tambalear en febrero de 2023 con la llegada de la reforma a la salud a la Comisión Séptima y con el fracaso de la reforma política en marzo. El gobierno introdujo sus reformas sociales en el legislativo en medio de críticas por haber sido poco socializadas y haber excluido de la conversación a sectores clave que no tenían afinidad inmediata con el presidente. De todas las reformas la que más resistencia generaba era la de la salud, tanto por su contenido como por la intransigencia de la exministra Carolina Corcho. El entonces ministro de Educación, Alejandro Gaviria, criticó fuertemente la reforma estando adentro del gobierno y perdió su puesto rápidamente. A él se sumaron críticas de los ministros de Hacienda y de Agricultura, que también perdieron sus cargos.

A pesar de las grandes resistencias que generaba la reforma a la salud, el gobierno decidió jugársela en el Congreso presentándola como la primera reforma social. Al llegar al Congreso, la reforma tuvo múltiples críticas por la constitucionalidad de presentarla en la Comisión Séptima (de asuntos sociales), cuando muchos pensaban que debía ir a la primera, donde debe ir toda reforma que afecta significativamente la prestación de un derecho fundamental. Al final, los partidos tradicionales se apartaron de la reforma a la salud, lo que llevó al rompimiento de la coalición mayoritaria en el Congreso y al choque de gobernabilidad con el que recibe el gobierno su segundo año de trabajo en el legislativo. Los partidos de la U y Conservador se separaron del gobierno y se declararon independientes, mientras que Cambio Radical dejó de ser independiente para convertirse en oposición.

En este ambiente conflictivo, el gobierno presentó además las reformas al sistema pensional y la laboral. Por un lado, la pensional era la que menos fricción generaba, dado que diferentes actores en el sistema pensional reconocen que el *statu quo* no es positivo para el país. Esto en atención a que el sistema cubre a muy pocas personas y cuenta con subsidios muy altos para pensio-

nados de muy altos ingresos. Todavía subsisten diferencias entre el gobierno y sus críticos en torno al contenido de la reforma, especialmente sobre el monto mínimo a cotizar en el fondo público de pensiones. Sin embargo, el proyecto avanzó en la Comisión Séptima del Senado y se espera que continúe su trámite en la segunda legislatura.

Por otro lado, la reforma laboral causó grandes resistencias en el empresariado y en los partidos políticos, incluyendo los que conformaban inicialmente la coalición de gobierno, y su trámite generó más tensión entre el presidente Petro y los partidos tradicionales. La reforma se cayó por no haber avanzado al menos un debate en la primera legislatura y será presentada de nuevo al inicio de la segunda.

3.3 CRISIS MINISTERIAL Y CAMBIOS EN EL GABINETE

Durante la primera legislatura del Congreso de la República bajo el gobierno Petro se presentaron varios cambios en el gabinete (tabla 2). En primer lugar, el presidente pidió la renuncia protocolaria a todos sus ministros durante la denominada “crisis ministerial”, la cual se gestó en el marco de la falta de apoyo de los partidos políticos a la reforma a la salud y ante el estancamiento de la reforma laboral y la pensional. De esta manera, el 25 de abril el presidente escribió en Twitter:

las decisiones políticas tomadas hoy demuestran: 1. la invitación a un pacto social para el cambio ha sido rechazada (...). 2. La coalición política pactada como mayoría ha terminado en el día de hoy por decisión de unos presidentes de partido. Alguno de los cuales amenaza a la mayoría de su propia bancada.

Al final de la jornada se confirmó el retiro de los y las siguientes nueve ministros y ministras: Carolina Corcho (ministra de Salud), Cecilia López (de Agricultura), Alfonso Prada (del Interior), Guillermo Reyes (de Transporte), Alejandro Gaviria (de Educación), María Isabel Urrutia (de Deporte), Patricia Ariza (de Cultura), Sandra Urrutia (de las TIC) y Arturo Luis Luna (ministro de Ciencia y Tecnología).

En su reemplazo entraron Guillermo Alfonso Jaramillo (ministro de Salud), Jennifer Mojica (de Agricultura), Luis Fernando Velasco (del Interior), William Camargo (de Transporte), Aurora Vergara (de Educación), Astrid

Bibiana Rodríguez (de Deporte), Jorge Ignacio Zorro (de Cultura (e)), Mauricio Lizcano (de las TIC) y Yesenia Olaya (ministra de Ciencia y Tecnología).

Tabla 2

Cambios en el gabinete del gobierno Petro

MINISTERIO / INSTITUCIÓN	EL (LA) MINISTRO (A) QUE SE FUE	EL (LA) MINISTRO (A) QUE LLEGÓ
Hacienda	José Antonio Ocampo	Ricardo Bonilla
Salud	Carolina Corcho	Guillermo Alfonso Jaramillo
Agricultura	Cecilia López	Jennifer Mojica
TIC	Sandra Urrutia	Mauricio Lizcano
Interior	Alfonso Prada	Luis Fernando Velasco
Transporte	Guillermo Reyes	William Camargo
Ciencia y Tecnología	Arturo Luis Luna	Yesenia Olaya
Minas y Energía	Irene Vélez	Omar Andrés Camacho
Educación	Alejandro Gaviria	Aurora Vergara
Deporte	María Isabel Urrutia	Astrid Bibiana Rodríguez
Cultura	Patricia Ariza	Jorge Ignacio Zorro (e)*
Ecopetrol (presidente)	Felipe Bayón	Ricardo Roa
DAPRE	Mauricio Lizcano	Carlos Ramón González

* Reemplazado por Juan David Correa el 10 de agosto.

4

¿QUÉ TANTA DISCIPLINA PARTIDISTA HUBO EN EL CONGRESO?

Para analizar la disciplina partidista en el Congreso presentamos dos índices útiles en la ciencia política: el Rice y el Índice de acuerdo partidista (IAP). Ambos toman en cuenta las votaciones de cada miembro de los partidos políticos en el Congreso y revisan qué tan consistentes son sus votos con los demás miembros del mismo partido. El Rice solo tiene en cuenta los votos de los congresistas que están en el recinto en el momento de aprobar o negar un proyecto y mide qué tan consistentemente lo hacen los miembros de un solo partido. El Índice Rice nos indica con un puntaje de cero (0) si el partido es totalmente indisciplinado (la mitad de los congresistas votan en una dirección y la otra mitad en el sentido contrario), y aumenta hasta llegar a 1, que es un partido totalmente disciplinado (todos los integrantes votan igual). El IAP es similar, pero incluye en su medición a quienes se ausentan de la votación.

4.1 LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE LEY

4.1.1 Presupuesto general de la nación

El Presupuesto general de la nación (PGN) fue presentado por José Manuel Restrepo, ministro de Hacienda del presidente Iván Duque. Durante los debates la mayoría de los votos fueron a favor del Presupuesto presentado, pero hubo oposición proveniente principalmente del Centro Democrático. Ahora bien, según el Índice Rice, a lo largo de los debates los partidos fueron bastante disciplinados, exceptuando a Cambio Radical y al Centro Democrático. Esta indisciplina es resultado de que algunos miembros votaron favorablemente, mientras que otros lo hicieron desfavorablemente. Lo anterior fue evidente sobre todo en el primer y tercer debate (tabla 3).

Tabla 3

Proyecto de ley del Presupuesto general de la nación: disciplina partidista en el Congreso: Índice Rice e Índice de acuerdo partidista

PARTIDO	PRIMER DEBATE CONJUNTO		SEGUNDO DEBATE SENADO		TERCER DEBATE CÁMARA	
	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP
Alianza Verde	1	1	1	0,75	1	0,73
Cambio Radical	0,89	0,81	1	0,5	0,86	0,68
Centro Democrático	0,11	0,5	1	0,77	0,82	0,67
Citrep*	1	1	-	-	1	0,81
Colombia Humana	1	1	1	0,75	1	0,64
Partido Conservador	1	1	1	0,73	1	0,72
Partido de la U	1	0,88	1	0,7	1	0,50
Partido Liberal	1	0,95	1	0,71	1	0,64
Polo Democrático	1	1	1	1	1	0,70
Partido Comunes	1	1	1	0,8	1	0,80
Lista Pacto Histórico	1	1	1	0,79	1	0,64

* Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Por otro lado, la indisciplina registrada en el IAP, sin considerar los casos del Centro Democrático y Cambio Radical, se debió principalmente a las múltiples ausencias injustificadas que presentaron los miembros de los partidos al momento de votar el proyecto.

4.1.2 Paz total

Para el proyecto de ley de Paz total los votos emitidos por los partidos fueron, en su mayoría, coherentes con la postura y relación frente al gobierno, destacándose la Alianza

Verde como el partido más disciplinado. Por su parte, el Centro Democrático evidenció una divergencia en la plenaria de la Cámara de Representantes, donde hubo tanto votos por el sí y como por el no.

Con respecto al Índice de acuerdo partidista, para Cambio Radical y el Partido Conservador se tomó la ausencia como postura mayoritaria para la plenaria en Senado y Cámara de Representantes, respectivamente. Por último, es notable que la diferencia entre los índices Rice e IAP se debe a la ausencia de varios miembros dentro de las bancadas (tabla 4).

Tabla 4

Proyecto de ley de Paz total: disciplina partidista en el Congreso: Índice Rice e Índice de acuerdo partidista

PARTIDO	PRIMER DEBATE CONJUNTO		SEGUNDO DEBATE SENADO		TERCER DEBATE CÁMARA	
	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP
Alianza Verde	El debate pasó por unanimidad y se desconoce los congresistas ausentes al momento de la votación		1	0,75	1	0,73
Cambio Radical			1	0,82	1	0,74
Centro Democrático			1	0,85	0,67	0,67
Citrep*			-	-	1	0,5
Colombia Humana			1	1	1	0,73
Partido Conservador			0,8	0,6	0,85	0,52
Partido de la U			1	0,8	1	0,5
Partido Liberal			1	0,73	1	0,58
Polo Democrático			1	0,6	1	0,7
Partido Comunes			1	0,8	1	0,6
Lista Pacto Histórico			1	0,86	1	0,57

* Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

4.1.3 Plan nacional de desarrollo

El Plan nacional de desarrollo del actual gobierno tuvo un debate conjunto entre las comisiones tercera y cuarta de la Cámara de Representantes y el Senado, una plenaria en el Senado, una en la Cámara y una conciliación. A lo largo de los debates se fueron modificando, agregando y eliminando artículos de este largo proyecto. Sin embargo, en general, la mayoría de los partidos votaron favorablemente durante los debates. Las excepciones más notables se presentaron en el Centro Democrático y el Partido Liberal, los cuales tuvieron tanto votos a favor como en contra en el primer y segundo debate.

De esta manera, de acuerdo con el Índice Rice la disciplina fue alta durante los debates. No obstante, durante la

conciliación partidos como Alianza Verde disminuyeron ligeramente su disciplina, debido a que hubo miembros que votaron negativamente como resultado de la eliminación de ciertos artículos en la conciliación.

Por otro lado, el IAP presentó niveles altos de disciplina para Alianza Verde, el Polo Democrático y, en general, para la lista del Pacto Histórico. Los bajos y fluctuantes niveles de disciplina de los demás partidos son consecuencia de la falta de congruencia en los votos y las múltiples ausencias que se presentaron a lo largo del trámite legislativo del Plan nacional de desarrollo (tabla 5).

Tabla 5**Proyecto de ley del Plan nacional de desarrollo: disciplina partidista en el Congreso:****Índice Rice e Índice de acuerdo partidista**

PARTIDO	PRIMER DEBATE CONJUNTO		SEGUNDO DEBATE SENADO		TERCER DEBATE CÁMARA		CONCILIACIÓN	
	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP
Alianza Verde	1	0,88	1	0,33	1	0,92	0,89	0,78
Cambio Radical	1	0,64	1	0,25	0	0,29	0,30	0,43
Centro Democrático	0,75	0,70	1	0,75	1	0,56	0,84	0,79
Citrep*	1	0,75	-	-	-	-	1	0,94
Colombia Humana	1	1	-	-	1	0,64	1	0,87
Partido Conservador	1	1	1	0,50	0,88	0,60	0,81	0,67
Partido de la U	1	0,78	1	0,75	1	0,69	1	0,92
Partido Liberal	1	0,95	0,6	0,57	1	0,73	0,88	0,70
Polo Democrático	1	1	Indefinido	1	1	0,80	1	0,80
Partido Comunes	1	0,33	Indefinido	1	1	0,80	1	0,80
Lista Pacto Histórico	1	0,80	1	0,75	1	0,76	1	0,81

* Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

4.1.4 Reforma a la salud

La reforma a la salud fue uno de los factores desencadenantes de la crisis. En la votación del informe de ponencia los partidos fueron disciplinados y, en su mayoría, votaron como bancada. Solamente el Partido Liberal

presentó indicios de incongruencia en las opiniones de sus miembros (tabla 6). Sin embargo, fue durante el debate del articulado que se generó la profunda ruptura en la coalición de gobierno, que derivó en la salida de gran parte del gabinete inicial del actual mandato.

Tabla 6**Proyecto de ley de reforma a la salud: disciplina partidista en el Congreso:****Índice Rice e Índice de acuerdo partidista**

PARTIDO	PRIMER DEBATE COMISIÓN	
	RICE	IAP
Alianza Verde	1	1
Cambio Radical	1	1
Centro democrático	1	1
Citrep*	1	1
Colombia Humana	1	1
Partido Conservador	Indefinido	1
Polo Democrático	1	1
Partido de la U	1	0,5
Partido Liberal	0,5	0,5
Partido Comunes	1	1
Lista Pacto Histórico	1	1

* Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

4.1.5 Reforma pensional

La reforma pensional tuvo su primer debate en las últimas sesiones de la legislatura 2022-2023. La votación del informe de ponencia de esta reforma presentó elevados niveles de disciplina tanto en la medición del Índice Rice y como del IAP (tabla 7). De esta manera, se evidenció que las bancadas estaban bien definidas y votaron de manera congruente.

4.1.6 Regulación del cannabis de uso adulto

El curso legislativo del proyecto de ley sobre la regulación del cannabis de uso adulto permite ver comportamientos interesantes en la disciplina partidista. Por un lado, varios partidos presentaron resultados indefinidos en el Índice Rice porque no asistieron en su totalidad, entre los cuales se encuentran: Centro Democrático, Partido de la U y Partido Comunes. Esto evidencia una decisión política concertada de ciertas bancadas de no asistir a las votaciones. Por otro, es interesante observar que, en general, los partidos políticos presentaron importantes divisiones de opinión acerca del proyecto (tabla 8).

Tabla 7

Proyecto de ley de reforma pensional: disciplina partidista en el Congreso:
Índice Rice e Índice de acuerdo partidista

PARTIDO	PRIMER DEBATE COMISIÓN	
	RICE	IAP
Alianza Verde	1	1
Cambio Radical	-	-
Centro Democrático	1	1
Citrep*	-	-
Colombia Humana	-	-
Partido Conservador	Indefinido	1
Polo Democrático	Indefinido	Indefinido
Partido de la U	1	1
Partido Liberal	-	-
Partido Comunes	1	1
Lista Pacto Histórico	1	1

* Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Tabla 8

Proyecto de ley de regulación de cannabis de uso adulto: disciplina partidista en el Congreso:
Índice Rice e Índice de acuerdo partidista

PARTIDO	DEBATES															
	PRIMERO		SEGUNDO		TERCERO		CUARTO		QUINTO		SEXTO		SÉPTIMO		OCTAVO	
	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP
Alianza Verde	1	1	0,78	0,53	0,5	0,5	0,67	0,6	1	1	1	0,73	0,5	0,5	0,71	0,75
Cambio Radical	0,33	0,4	0,71	0,63	1	0,67	1	0,82	0,5	0,5	1	0,53	1	1	1	1
Centro Democrático	Ind.*	1	1	0,5	1	1	Ind.*	1	1	1	1	0,88	Ind.*	1	1	0,92
Citrep**	1	1	0,92	0,69	-	-	-	-	1	1	0,69	0,69	-	-	-	-
Colombia Humana	1	1	1	0,73	-	-	1	1	1	1	1	0,91	-	-	1	1
Partido Conservador	1	0,5	0,71	0,67	1	1	0,3	0,13	1	0,75	1	0,59	1	1	1	0,73
Partido de la U	Ind.*	1	0,54	0,63	1	1	1	0,5	1	1	0,75	0,5	1	1	0,14	0,4
Partido Liberal	1	0,57	1	0,73	1	0,5	1	0,73	1	1	0,86	0,82	1	1	0,56	0,64
Polo Democrático	1	0,5	1	0,8	1	1	1	0,6	1	1	1	0,90	1	1	1	1
Partido Comunes	Ind.*	1	1	0,75	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Lista Pacto Histórico	1	0,57	1	0,74	1	1	1	0,81	1	1	1	0,89	1	1	1	0,90

* Indefinido. ** Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

4.1.7 Jurisdicción agraria

El trámite legislativo de la jurisdicción agraria tuvo poca resistencia en ambas cámaras. Es importante anotar la ausencia deliberada de toda la bancada del Centro Democrático en varios debates a lo largo del trámite y los altos niveles de ausentismo del Partido de la U y de Cambio Radical. Por otro lado, se resalta la disciplina dentro de la Alianza Verde y la coherencia en los votos de la lista del Pacto Histórico, donde su principal indicio de indisciplina reside en la ausencia de varios miembros durante los debates (tabla 9).

4.2 CONCLUSIONES

Durante el primer año de labores del actual Congreso de la República el comportamiento en la votación de proyectos de ley fundamentales de iniciativa gubernamental (por ejemplo, Presupuesto general; Paz total; Plan nacional de desarrollo; reforma a la salud; reforma pensional; jurisdicción agraria), permite concluir lo siguiente con respecto a la disciplina partidista:

- ♦ La Alianza Verde resalta como el partido más disciplinado. También fue coherente con la decisión de sus votos dentro de la coalición del gobierno.
- ♦ La Lista del Pacto Histórico fue coherente en la votación.
- ♦ Se registraron altos niveles de ausentismo, sobre todo en partidos independientes o de oposición.
- ♦ La totalidad de la bancada del Centro Democrático se ausentó en varios debates.
- ♦ Los partidos Conservador, de la U y Cambio Radical presentaron numerosas ausencias. Se presume que lo anterior se debe a una estrategia para ralentizar el trámite legislativo de los proyectos, restar calidad al debate y manifestar un acto simbólico de desinterés.
- ♦ Las elecciones regionales del 29 de octubre presentarán un punto de presión clave para moldear la disciplina de los partidos y la narrativa política a la que se acogerán durante la segunda legislatura.

Tabla 9

Proyecto de ley de la jurisdicción agraria: disciplina partidista en el Congreso:
Índice Rice e Índice de acuerdo partidista

PARTIDO	DEBATES															
	PRIMERO		SEGUNDO		TERCERO		CUARTO		QUINTO		SEXTO		SÉPTIMO		OCTAVO	
	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP	RICE	IAP
Alianza Verde	1	1	1	0,73	1	1	1	0,75	1	0,67	0,8	0,6	1	1	1	1
Cambio Radical	1	0,67	1	0,83	1	0,33	1	0,27	1	0,33	1	0,11	1	1	1	0,55
Centro Democrático	1	1	0,83	0,69	Ind.*	1	Ind.*	1	1	0,33	0,33	0,13	Ind.*	1	0,6	0,31
Citrep**	1	1	1	0,75	-	-	-	-	1	1	1	0,81	-	-	-	-
Colombia Humana	1	1	1	0,73	-	-	1	1	1	1	1	0,91	-	-	1	1
Partido Conservador	1	1	1	0,77	1	0,5	1	0,53	1	0,4	1	0,56	1	1	1	0,73
Partido de la U	1	0,67	1	0,44	1	1	1	0,8	1	0,67	1	0,38	1	1	1	0,7
Partido Liberal	1	0,86	1	0,70	1	1	1	0,55	1	0,57	0,88	0,48	1	0,5	1	0,82
Polo Democrático	1	0,33	1	0,7	1	1	1	0,6	1	0,75	1	0,9	1	1	1	0,8
Partido Comunes	1	1	1	0,8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,8
Lista Pacto Histórico	1	0,67	1	0,71	1	0,76	1	0,86	1	0,71	1	0,89	1	1	1	0,8

* Indefinido. ** Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

5

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DEL CONGRESO DURANTE LA SEGUNDA LEGISLATURA?

Desde el 20 de julio de 2023 y hasta junio de 2024 avanzará la segunda legislatura del gobierno Petro. El presidente empieza sin mayorías en el Congreso y con proyectos de ley controversiales que no tienen garantizado su respaldo en el legislativo. Continúa la reforma pensional y también la del sistema de salud. Esta última pasa a la plenaria de la Cámara de Representantes y tendrá que enfrentar la resistencia de los partidos de oposición y de los independientes, que salieron de la coalición de gobierno precisamente por su rechazo a esta y otras reformas. El texto no ha tenido mayores cambios para tranquilizar las preocupaciones de grandes sectores del país y, por el contrario, ha avanzado gracias a una nueva estrategia del gobierno en el Congreso: el personalismo.

Además, el segundo año de gobierno de Gustavo Petro inicia con otro gran reto político: avanzar una agenda legislativa con una coalición reducida e inestable y en medio de un creciente escándalo por posibles dineros ilícitos en su campaña.

En general, los partidos que le dieron amplia gobernabilidad a Petro en el primer semestre de su gobierno, como el Conservador y la U, se declararon en independencia. El Partido Liberal también lo ha considerado constantemente e incluso el Partido Alianza Verde, hasta hace poco indiscutible miembro de la coalición de gobierno, debate si retirarse después de que Angélica Lozano anunciara su descontento con el Gobierno por las declaraciones de Nicolás Petro.

En medio de este panorama se pone en duda el avance de la agenda legislativa de las reformas sociales gubernamentales. Algunas empezaron su trámite en la legislatura pasada, por lo que tendrán que ser aprobadas en este periodo para no hundirse.

Sin los partidos que al inicio del Gobierno hacían parte de la coalición, las cuentas no dan para avanzar ninguna reforma. Al final de la anterior legislatura hubo un primer vistazo a cómo funcionaría una agenda legislativa con los partidos tradicionales en contra de las iniciativas del gobierno: la reforma laboral se hundió, la pensional pasó solo un debate y la de la salud casi se hunde, por no tener el apoyo de los liberales y conservadores.

Por ende, el personalismo ha sido el mecanismo adoptado por el Gobierno para acercar directamente uno a uno a los congresistas de los partidos independientes y de oposición, en contra de la voluntad de sus líderes. Esta estrategia ha generado un choque fundamental en el sistema político y pone a prueba la ley de bancadas y podría involucrar incluso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

De acuerdo con la ley de bancadas, los partidos pueden deliberar en su interior y exigir a todos sus miembros votar colectivamente los proyectos. En la práctica, esto implica que los partidos tradicionales pueden sancionar a los congresistas que apoyen los proyectos de Petro, y así lo han intentado hacer los liberales y conservadores ante la indisciplina de algunos. Sin embargo, el presidente Petro insiste en que el fallo de la CIDH que le devolvió la alcaldía de Bogotá también prohíbe a los partidos políticos restringir la decisión de los congresistas para votar contrario a la decisión de su colectividad. Para Petro, cada congresista que lo apoye debe ser protegido de las posibles sanciones que le acarrearía la ley de bancadas. El debate en este tema es fundamental para el sistema político colombiano porque si la CIDH interviene y le da la razón al presidente, la ley de bancadas terminaría siendo prácticamente irrelevante.

Además de las reformas sociales que sobreviven (salud y pensiones), en esta nueva legislatura se introducirá una nueva reforma laboral y se volvió a presentar el fallido acto

legislativo para la regulación del cannabis de uso adulto. También se anunció una reforma a la educación que poco se ha socializado y genera grandes preocupaciones dentro y fuera del sector. A su vez, una ley de servicios públicos posiblemente será presentada un tiempo después del inicio de la legislatura y seguramente otros proyectos tendrán que ser tramitados para avanzar en seguridad y negociación con grupos armados al margen de la ley.

En esta nueva legislatura el gobierno no la tiene fácil. El legado del gobierno Petro se juega este año en su capacidad

de generar consensos alrededor de sus proyectos, lo que necesitaría recomponer mayorías en el Congreso. Nuestro sistema político y la separación de poderes le exige al gobierno acudir al Congreso para avanzar en sus reformas y esperar la revisión de la rama judicial, que podría declarar inconstitucionales algunas. El presidente debe decidir si se la juega de nuevo por la gobernabilidad y negocia con los partidos o si continúa con su reciente postura confrontacional y se aparta más y más de la conversación con ellos.

ACERCA DE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

Sebastián Bitar. Politólogo y magíster en ciencia política por la Universidad de los Andes y doctorado en relaciones internacionales por American University. Profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes desde 2013. Sus intereses de investigación se centran en asuntos públicos globales, instituciones democráticas, migración y derechos humanos.

Daniela Mariette Romero. Estudiante de economía y gobierno y asuntos públicos. Investigadora junior de Congreso Visible.

Melissa Téllez Serrano. Estudiante de economía y ciencia política. Investigadora junior de Congreso Visible.

Laura Wills Otero. Politóloga por la Universidad de los Andes, con maestría y doctorado en ciencia política por la Universidad de Pittsburgh. Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes desde 2009. Actualmente es la directora de Congreso Visible. Sus intereses investigativos y académicos se centran en partidos políticos y elecciones, sistemas electorales e instituciones políticas representativas.

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable
Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa
Coordinador de proyectos
saruy.tolosa@fes.de

Bogotá, agosto de 2023

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

LA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE COLOMBIA EN LA ERA PETRO



La primera legislatura del Congreso durante el gobierno del presidente Gustavo Petro tuvo un comienzo positivo con altas y consolidadas mayorías. El gobierno logró la aprobación de iniciativas gubernamentales importantes. No obstante, a medida que transcurría la legislatura y en un contexto de crisis ministerial, enfrentó grandes desafíos y varias iniciativas centrales no lograron avanzar. En específico, las reformas con mayor resistencia por parte de partidos de la oposición, como la reforma a la salud, registraron menores índices de disciplina. Aun así, la coalición mantuvo altos índices de disciplina a lo largo de la primera legislatura.



El segundo año de gobierno de Gustavo Petro comenzó con una coalición reducida e inestable. Algunos de los partidos que inicialmente apoyaron al gobierno se declararon en independencia o en oposición, lo cual produce un cambio sustancial en las mayorías. Además, acusaciones por el ingreso de fondos ilícitos a la campaña presidencial pueden llevar a que el gobierno tenga menor margen de maniobra en el Congreso.