

ORZA

# Cierre de tercera legislatura: las instituciones resisten

---

Análisis político y cuantitativo de la  
Legislatura 2024 - 2025

Junio 24, 2025  
Bogotá, Colombia

[orza.com.co](http://orza.com.co)

Imágenes tomadas de X @SenadoGovCo y @CamaraColombia

# Gobernar sin coalición: la tercera legislatura de Petro y sus tensiones institucionales



Durante este tercer periodo legislativo, el gobierno de Gustavo Petro profundizó una estrategia de gobernabilidad que ya se había iniciado en la segunda legislatura: el abandono de una coalición formal para dar paso a alianzas ocasionales con facciones internas de los partidos tradicionales. La novedad es que en este periodo esta lógica se combinó con un **uso del discurso plebiscitario y la amenaza de convocar consultas populares como mecanismo de presión** sobre el Congreso, incluso a costa de tensar los límites institucionales y constitucionales.

Esta fórmula, **aunque útil para alcanzar resultados concretos como la aprobación de la reforma laboral, también puso a prueba el equilibrio institucional**. El uso constante de una narrativa que enfrentaba al Congreso con el “pueblo soberano” terminó tensionando los contrapesos del sistema democrático y **dejando abiertas las puertas a una deriva populista más profunda**.

## *Mayorías sin coalición: la lógica de la fragmentación*

Sin una coalición que garantizara respaldo legislativo estable, el gobierno de Petro encontró en la fragmentación política una oportunidad para pescar votos. La estrategia consistió en construir mayorías ad hoc para cada tema, negociando directamente con grupos dentro de los partidos y evitando los acuerdos con las dirigencias. **Facciones del Partido Liberal, del Verde, de la U y del Conservador se convirtieron en socios coyunturales del Ejecutivo, según el momento y la iniciativa en juego**.

Aunque esta dinámica venía dándose desde la segunda legislatura, esta vez fue facilitada por la operación política en el Congreso encabezada por Armando Benedetti, así como por una reconfiguración del gabinete que fortaleció los puentes con sectores clave: **el ministro de Trabajo con el Verde, la ministra de Comercio con el Liberalismo, el ministro TIC con la U y la ministra del Deporte con conservadores**. No fue una coalición formal, pero sí una red funcional de alianzas pragmáticas.

El resultado fue una gobernabilidad intermitente: suficiente para sacar adelante ciertos proyectos —como la reforma laboral—, pero **incapaz de sostener una agenda legislativa más estructural. El gobierno, pasó de tener una tasa de efectividad legislativa del 33% en la segunda legislatura a una del 22% en la tercera.** La ausencia de una coalición formal hacía que cada votación fuera una nueva negociación, y los llamados plebiscitarios limitaron la capacidad del gobierno de proyectar una agenda más ambiciosa.

### ***Consulta o reforma: la presión plebiscitaria como herramienta***

Una de las jugadas del Ejecutivo fue utilizar la amenaza de mecanismos de participación ciudadana —como las consultas populares— para presionar al Congreso. Aunque estas herramientas están contempladas en la Constitución, su invocación constante adquirió **un tono plebiscitario**, en el que **el presidente se presentaba como intérprete directo del mandato popular frente a una clase política percibida como obstáculo.**

El caso más claro fue el de la reforma laboral. Tras ser archivada por el Congreso, el gobierno anunció su intención de convocar una consulta popular, lo que generó tensión al interior de las bancadas. **En ese contexto, el Legislativo optó por revivir y aprobar el proyecto, no necesariamente por convicción, sino como una forma de evitar que el Ejecutivo llevara el debate a las urnas y obtuviera una oportunidad de adelantar con más fuerza la campaña.** La apelación al archivo, que permitió retomar el trámite de la reforma, fue controvertida y algunos sectores han cuestionado su sustento jurídico.

Esta presión plebiscitaria no solo funcionó como táctica coyuntural, sino que reconfiguró el terreno de la negociación política. La amenaza de una consulta se convirtió en un incentivo negativo para el Congreso, una especie de espada de Damocles que empujaba a aprobar antes que enfrentar el riesgo de ser desautorizado por la ciudadanía movilizada o darle la facilidad a Petro de entrar más fuerte en tono de campaña. El costo fue alto: **se vaciaron los espacios deliberativos y se desplazó la legitimidad del proceso hacia una lógica de confrontación directa. Un tono que el presidente no parece dispuesto a moderar.**

### ***Instituciones bajo presión: la tensión entre discurso y sistema***

Aunque los mecanismos de democracia directa son legítimos, su uso sistemático por parte del Ejecutivo estuvo acompañado de una narrativa que debilitó la legitimidad de las instituciones representativas. El discurso presidencial, centrado en la voluntad del pueblo frente a los bloqueos del Congreso, terminó erosionando la confianza en el sistema político y normalizando el conflicto entre poderes.

Esta retórica contribuyó a aumentar la polarización del discurso político, pero también los impulsos autocráticos del presidente tuvieron efectos: **desdibujó los límites entre el Ejecutivo y el poder constituyente, puso en entredicho el papel del Congreso como espacio de deliberación, y dejó al sistema democrático más expuesto a liderazgos populistas** que prometen soluciones directas a través de mayorías movilizadas.

Todo esto se agrava en un contexto político como el colombiano, **cuyo diseño institucional favorece históricamente el presidencialismo de coalición**. En sistemas fragmentados como el nuestro —y como buena parte de América Latina—, la gobernabilidad depende de la capacidad de los gobiernos para modular su agenda y construir consensos amplios. **Los gobiernos programacéntricos, que no ceden en sus objetivos, tienden a chocar con esta lógica**.

Cuando a esa rigidez se suma un liderazgo populista, **las tensiones institucionales se disparan y las salidas plebiscitarias se convierten en tentación recurrente**. Más aún en un año preelectoral, donde el gobierno necesita mantener vivo el discurso que lo llevó al poder y conservar la conexión directa con su base social.

La tercera legislatura del gobierno Petro evidenció que sí es posible gobernar sin una coalición formal, pero no sin consecuencias. La combinación de mayorías legislativas construidas de forma ocasional, el uso reiterado de la presión plebiscitaria y una retórica confrontacional frente al Congreso permitió al Ejecutivo avanzar en ciertos frentes, como la aprobación de la reforma laboral.

Sin embargo, estos logros tuvieron un costo institucional significativo: **se tensionaron los equilibrios entre poderes, se profundizó la polarización política y se debilitó el principio representativo que sustenta la democracia**. Más que una agenda consolidada, lo que deja esta legislatura es **un sistema político más fatigado, con reglas menos estables y más expuesto a liderazgos personalistas en el futuro**.

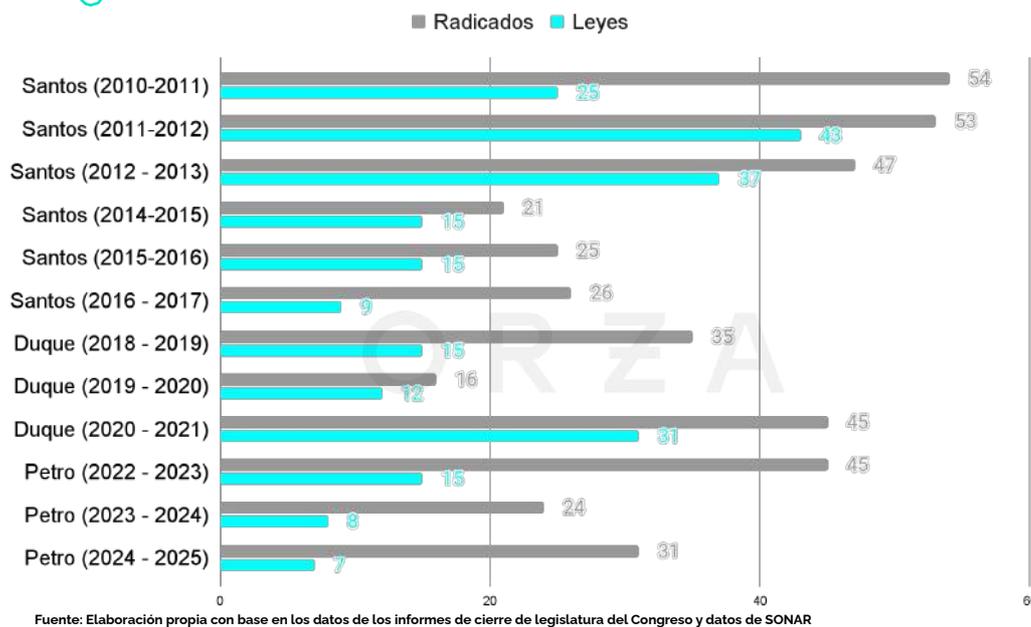


ORZA

# El Congreso en cifras

---

A partir de la data recolectada por  
SONAR elaboramos el siguiente  
balance



El desempeño legislativo del gobierno de Gustavo Petro, medido por la relación entre proyectos radicados y leyes aprobadas, es el más bajo de los últimos tres gobiernos. En sus tres primeros años, **Petro ha radicado 100 proyectos y solo ha convertido en ley 30, lo que equivale a un éxito legislativo del 30 %**. Esta cifra contrasta con el 60 % alcanzado por Iván Duque y los 64 % y 54 % que logró Juan Manuel Santos durante sus respectivos mandatos. Aunque Petro inició su gobierno con una amplia coalición y el control de varias presidencias de comisión, no logró transformar ese capital político en productividad legislativa sostenida.

La comparación histórica muestra que Santos alcanzó sus mejores niveles de éxito entre 2012 y 2013, cuando convirtió en ley el 81% de los proyectos que radicó en esa legislatura (43 de 53), impulsado por una coalición sólida y una agenda nacional alineada con el proceso de paz. Duque, por su parte, aunque gobernó con un Congreso más fragmentado, tuvo un desempeño intermedio, con un pico en 2020–2021 cuando aprobó el 68,9 % de sus iniciativas. En contraste, **Petro no ha tenido ningún año por encima del 34 %**, incluso en su primer periodo legislativo (2022–2023), cuando las condiciones políticas aún le eran favorables.

El deterioro de la eficacia legislativa durante el gobierno Petro es progresivo. En su primer año alcanzó un éxito del 33,3 % (15 de 45 proyectos), en el segundo la cifra se mantuvo y en el tercero cae a 22,6 %. Esta curva descendente revela no sólo la creciente pérdida de capacidad de interlocución con las bancadas aliadas, sino también el efecto del desgranamiento político. Además, el número de proyectos radicados aumentó en este último año, lo que sugiere que **no fue una retracción de formulación de iniciativas, sino un problema de trámite**.

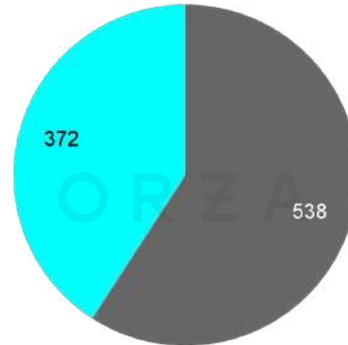
“*Petro cierra su tercer año con una tasa de éxito legislativo aún más baja, solo el 22,6 % de sus proyectos radicados fueron convertidos en ley, consolidando una tendencia descendente de su efectividad*”

Nota: Durante las segundas y terceras legislaturas, se consideran como éxitos legislativos tanto los proyectos radicados y aprobados en la misma legislatura como aquellos que, habiendo sido radicados en la anterior legislatura, lograron sobrevivir y ser aprobados en la segunda. Por ejemplo, en la legislatura 2023-2024 se aprobaron 5 proyectos radicados durante esa misma legislatura y 3 que fueron radicados en la legislatura anterior.

# Congreso en cifras: 328 proyectos continúan en trámite, principalmente de Cultura y Honores

Durante la legislatura 2024-2025 se presentaron 910 proyectos de ley, de los cuales el 60% comenzó su trámite en la Cámara de Representantes y el 40% en el Senado de la República. De estos proyectos, 328 siguen en curso y pasan a la legislatura 2025-2026 (163 se originaron en el Senado y 165 en la Cámara). La mayoría tienen como fecha límite el 20 de junio de 2026 para convertirse en ley.

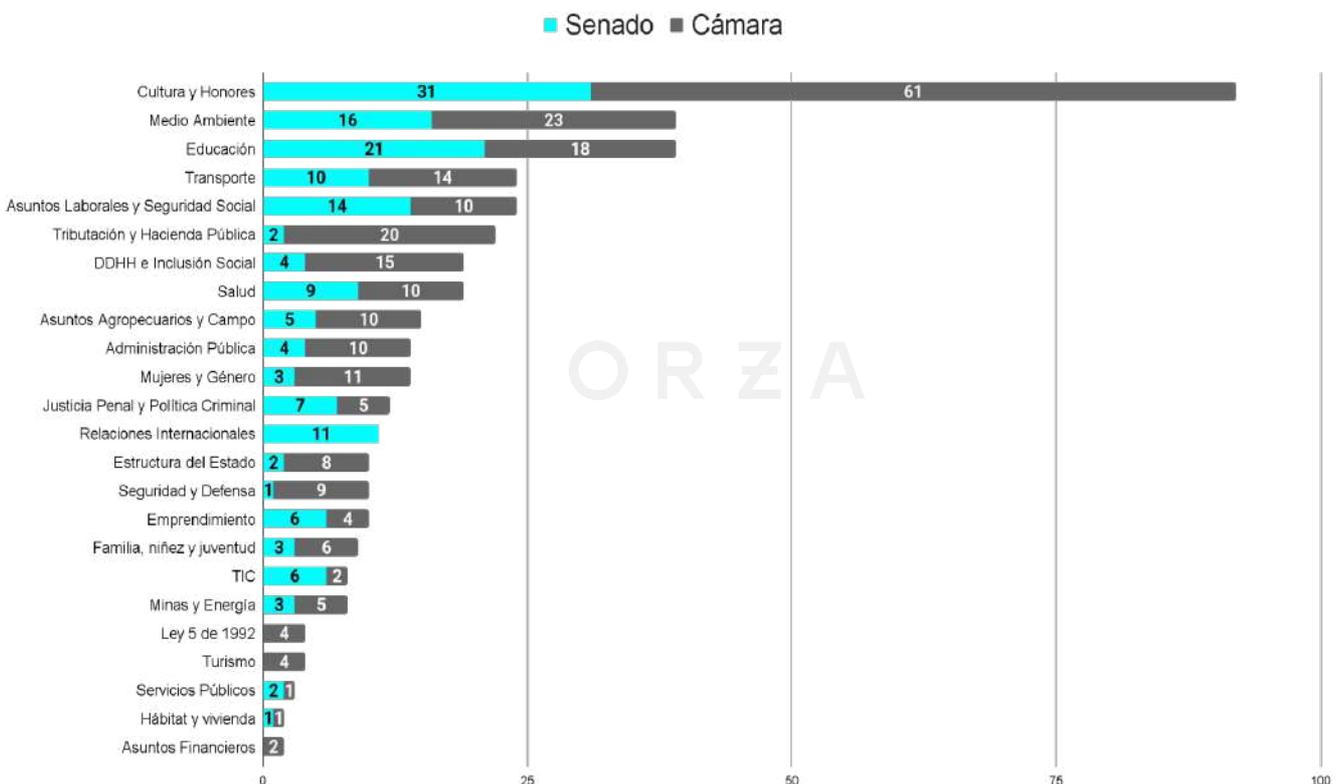
69% de los PL radicados este periodo iniciaron su trámite por Cámara



● Cámara de Representantes ● Senado

Entre los proyectos radicados entre el 20 de julio de 2024 y el 20 de junio de 2025, que siguen en trámite, los temas más legislados por los congresistas y el gobierno serán Cultura y Honores (22,7%), Medio Ambiente (9,42%), Educación (9,42%) y un empate entre Transporte (5,8%) y Asuntos Laborales (5,8%) . Esta tendencia coincide con [nuestra plataforma SONAR](#), que indica que estos temas tienen mayor éxito de aprobación legislativa. En contraste, los temas que recibirán menor atención son Asuntos Financieros (0,48%), Habitat y Vivienda (0,48%) y Servicios públicos (0,72%).

## Cultura y Honores el sector con más proyectos en Trámite



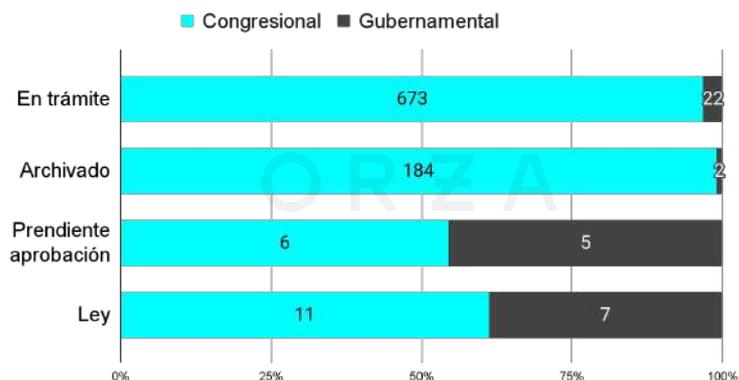
## La acumulación de proyectos y el dominio del Ejecutivo frustraron el llamado “año del Congreso”

Teniendo en cuenta el número de proyectos radicados durante esta legislatura (910) solo 18 (2%) fueron aprobados por el Congreso de la República y convertidos en leyes, siendo estos 7 de origen gubernamental y 11 de origen congresional. Por otro lado, 186 proyectos (20,43%) han sido archivados. Entonces, de los 695 proyectos que continúan en trámite, 673 son de origen congresional y apenas 22 son de iniciativa gubernamental.

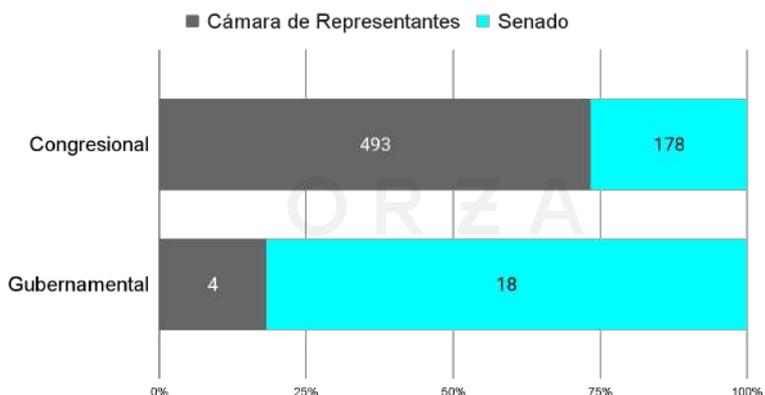
Estos números contrastan con los de la legislatura pasada, cuando 3,6% de los proyectos fueron presentados por el Gobierno nacional y el 96,4% restante fueron iniciativas congresionales.

Como se ha mencionado, varios proyectos continuarán su trámite. El análisis de los proyectos de ley que continúan en trámite por Comisión para la siguiente legislatura 2025 - 2026 revela

Proyectos congresionales afectados por las incitativas gubernamentales



Proyectos en trámite por iniciativa (2024-2025)



PL - CÁMARA POR COMISIÓN DE ORIGEN



PL - SENADO POR COMISIÓN DE ORIGEN



que la carga principal recae en las comisiones sextas tanto de la Cámara de Representantes como del Senado. En la Cámara, la última mencionada tiene el mayor número de proyectos con 45 proyectos (27,7%) y la primera comisión con 33 proyectos (20%). Por otro lado, en la cuarta comisión no sobrevivieron proyecto de ley.

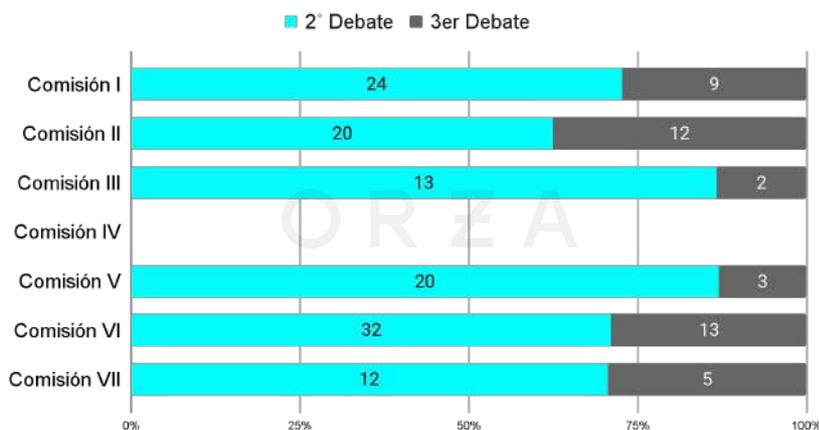
En el Senado, la comisión sexta concentra el mayor número de proyectos con 52 (31,9%), seguida por la comisión segunda con 37 proyectos (22,7%) y la comisión primera con 24 proyectos (14,7%). La tercera comisión cuenta con 9 proyectos (5,5%) y la cuarta comisión no tiene proyectos en trámite.

## Con el 71,95% de los proyectos sin pasar de plenaria, el Congreso reafirma su pasividad frente a la agenda oficial

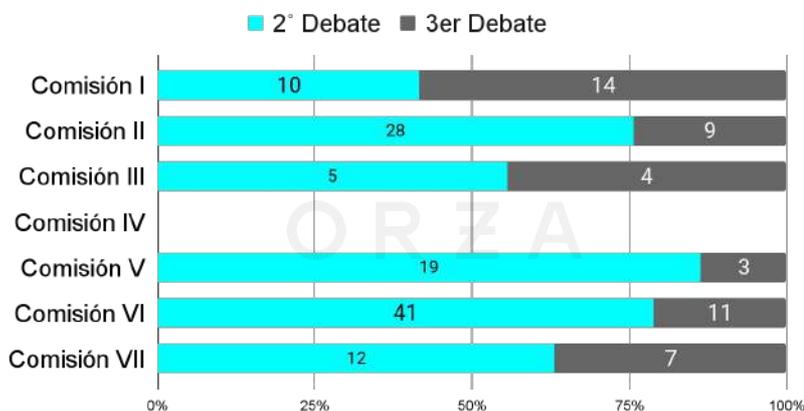
Al cierre de la legislatura se evidencia, como ya es tendencia en cada nuevo inicio, un alto volumen de proyectos represados en segundo debate, especialmente en las comisiones VI (32 proyectos) y I (24 proyectos). Esta acumulación responde a la práctica recurrente de evacuar iniciativas en primer debate para evitar su archivo, lo que se traduce en un cuello de botella estructural que limita el avance hacia plenaria.

La gráfica muestra cómo, en casi todas las comisiones, los proyectos en segundo debate superan ampliamente a los del tercero, reflejando una inercia legislativa que afecta la eficacia del trámite parlamentario.

Proyectos en trámite por debate pendiente - Cámara



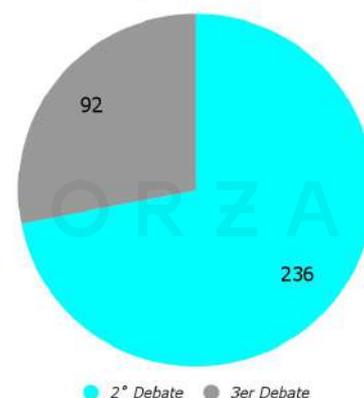
Proyectos en trámite por debate pendiente - Senado



En el Senado, el cierre de legislatura confirma la tendencia a concentrar proyectos en segundo debate, con una carga destacada en la Comisión VI (41 proyectos) y la Comisión II (28). Esta acumulación responde a la práctica de evacuar iniciativas en primer debate para evitar su archivo, lo que desplaza la congestión a las plenarias. Salvo en la Comisión I, donde predominan los pendientes de tercer debate, el gráfico evidencia un rezago generalizado en el avance legislativo.

Aunque se anticipaba que el nuevo periodo sería "el año del Congreso", una oportunidad para que el Legislativo asumiera un rol protagónico frente a una agenda usualmente capturada por el Ejecutivo, la realidad fue otra, pues los congresistas permitieron que el gobierno marcara el ritmo, y la acumulación de proyectos en segundo debate termina por confirmar que el Congreso no logró consolidar su autonomía ni agilizar el trámite legislativo. Lejos de reducir la congestión prevista, las plenarias volvieron a quedar atrapadas en la inercia del gobierno y las prioridades oficiales.

Estado de proyectos en trámite



## Éxito legislativo: Los autores con mayor cantidad de Proyectos que finalizaron exitosamente su trámite

### Congresistas con mayor éxito como autores de proyectos (Legislatura 2023 - 2024 y 2024 - 2025)\*

Como se vio anteriormente, en cada legislatura se radican cientos de Proyectos de Ley, pero, la cantidad que culmina exitosamente su trámite legislativo es mínima.

Por esto, es destacable que un congresista, en una misma legislatura, tenga varios proyectos de su autoría aprobados. Los que mayor éxito tuvieron en las últimas dos legislaturas fueron: Lorena Rios (MIRA), 14; Nicolás Echeverry (Conservador), 14; Andrea Padilla (Verde), 12; Germán Blanco (Conservador), 12 y Julio Elías Vidal (U), 12.

La tabla incluye tanto a senadores como a representantes a la Cámara en el conteo de proyectos aprobados por autoría, sin embargo, el éxito legislativo de los senadores es considerablemente superior, razón por la cual los representantes no figuran entre los primeros lugares del ranking.

\*En este caso, los congresistas de la lista de autores son los dos primeros firmantes de cada proyecto de ley.

BEATRIZ LORENA RIOS CUELLAR 14	GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ 12	ANGÉLICA LIBBETH LOZANO CORREA 10	NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF 10	PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS 10	ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA 9
NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN 14	JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL 12	CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA 10	MANUEL ANTONIO VIRQUEZ PIRAQUIVE 9	PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA 8	SOLEDAD TAMAYO TAMAYO 8
ANDREA PADILLA VILLARRAGA 12	ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA 10	GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA 10	NORMA HURTADO SANCHEZ 8	JUAN CARLOS GARCES ROJAS 7	AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL 6
			EDWING FABIAN DIAZ PLATA 8	MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYU 7	HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA 6
				JONATHAN FERNEY PULIDO HERNANDEZ 6	

### Congresistas con mayor éxito como ponentes de proyectos (Legislatura 2023 - 2024 y 2024 - 2025)

Germán Alcides Blanco 16	Andrea Padilla Villarraga 13	Nadya Georgette Blé Scaff 12	Norma Hurtado Sanchez 12	Soledad Tamayo Tamayo 12	Alejandro C. Chacón Camargo 11
Carmen Felisa Ramírez Boscán 15	Nicolas Albeiro Echeverry Alvaran 13	Carolina Giraldo Botero 11	Jael Quiroga 10	Jhon Jairo Berrío López 10	MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYU 10
Jose Luis Perez Oyuela 15	David Alejandro Toro Ramírez 12	Juan Camilo Londoño Barrera 11	Mary Anne Andrea Perdomo 10	Ana Carolina Espitia Jerez 9	ANA PAOLA AGUDELO 9
Delcy Esperanza Isaza Buenaventura 14	Gloria Inés Florez Schneider 12	Alexander Guarín Silva 10	Mónica Karina Bocanegra Pantoja 10	Betsy Judith Pérez Arango 9	Catherine Juvinao Clavijo 9
		ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN 10	Alfredo Deluque Zuleta 9	Carlos Adolfo Ardila Espínosa 9	Julio Alberto Elías Vidal 9

Ahora bien, otra medición del éxito de los congresistas es la capacidad que tienen de convertir los proyectos de los que son ponentes en leyes de la República. Este punto suele tener números mucho más altos que el anterior, en este caso no fue igual.

Esto, debido a que los congresistas pueden ser designados ponentes de múltiples proyectos de sus respectivas comisiones. En esta ocasión destacan nuevamente Germán Blanco (Conservador), Carmen Ramírez (PH), José Luis Pérez (Cambio Radical) y Delcy Isaza (Conservador).

Las cifras de éxito en ambos roles, muestran la capacidad de negociación y concertación de estos Congresistas, Siendo estas habilidades muy necesarias en esta legislatura de bajo promedio de aprobación, comparado con las cifras de radicación de iniciativas.

## Hacienda y Salud, los temas por los que más se citó a Control Político este periodo

El Congreso cuenta con diferentes mecanismos, como los debates de control político, las mociones de censura, audiencias públicas y debates de control público. En esta legislatura 2024-2025, el Congreso redujo el número de mecanismos, pasando de los 318 debates que citaron la legislatura pasada, a 266.

En esta ocasión se distribuyeron de la siguiente manera: 137 citaciones a debates de control político y 73 audiencias públicas, relacionadas, principalmente, con la Reforma Laboral y de Salud.

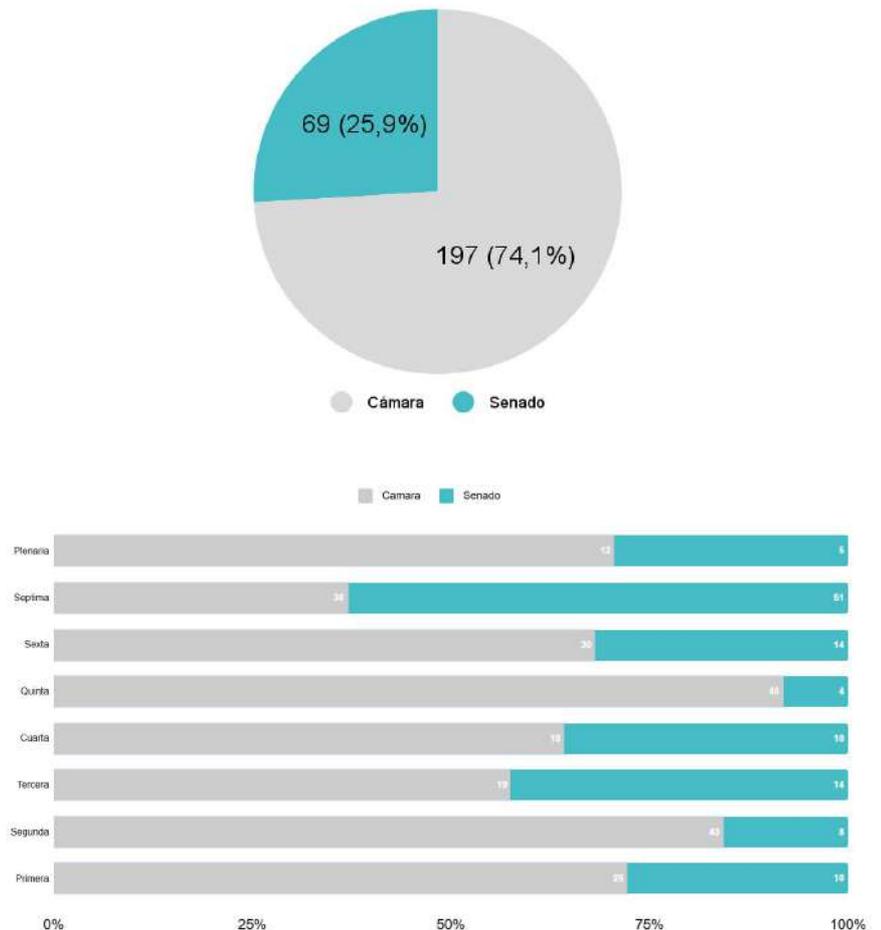
Esta legislatura, en el Senado de la República, la Comisión Séptima tuvo especial actividad en los debates de control político, esto debido al trámite de las reformas que impulsó el Gobierno nacional, teniendo un total de 61 citaciones y siendo la que más usó este mecanismo.

Por su parte, la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes fue la que más ocupó las citaciones de debate de Control político, con un total de 45.

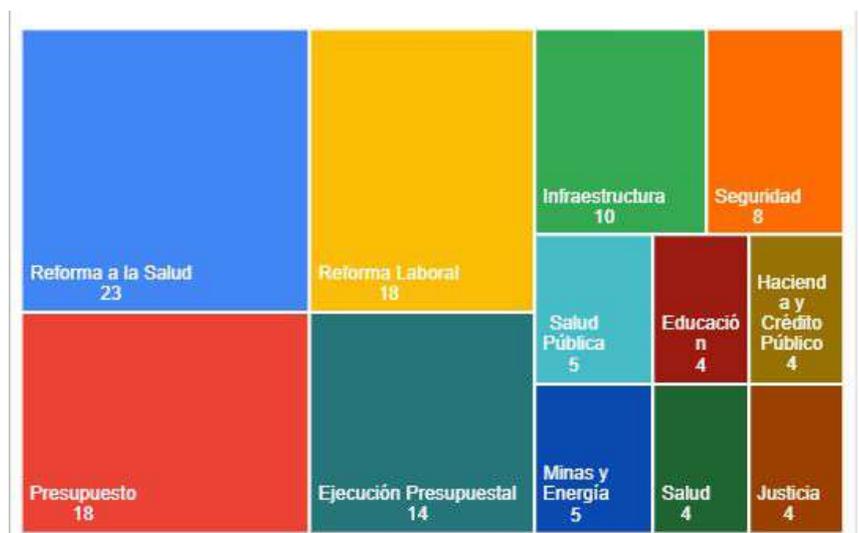
Durante esta legislatura, los temas que más se llevaron la agenda del Congreso a Control Político fueron: reforma a la salud (23), reforma laboral (18), presupuesto (18), ejecución presupuestal (14) e infraestructura (10).

El recuento de estos datos da luz de que fue un año crucial para la discusión de las reformas del Gobierno nacional y del impacto que éstas han tenido en el país.

Control político por Cámara de Citación



### Top 10 - temas más atendidos en control político



# MinHacienda, la cartera más citada de este semestre

## Top 10 - Carteras más citadas a debates de Control Político



En orden con las citaciones del Congreso durante esta legislatura, las entidades más citadas fueron: MinHacienda, con 28 citaciones; Cancillería, con 19 citaciones; MinTransporte con 15 citaciones y MinComercio también con 15. Es importante tener en cuenta que el Ministerio de Hacienda es de los más activos durante este tipo de actividades, porque su función es transversal a todos los temas de las carteras.

Si se hace zoom a entidades con mayores citaciones, es posible entender los momentos políticos que vivió el país durante la vigencia de esta legislatura: investigación de la campaña presidencial, crisis en el sistema de salud, futuro de las concesiones viales, exploración de energía y temas minero energéticos y escándalo de los carrotanques en la Guajira. Esta dinámica también obedece al contrapeso que ejerce el Congreso de la República al Ejecutivo.

El número de citaciones (control político, mesas técnicas, audiencias públicas) por parte de congresista, vuelve a evidenciar los temas de agenda en los que se enfocó durante esta legislatura el Congreso. Andrés Forero, un congresista clave en las reformas del Gobierno nacional, fue de los que más citó a este tipo de iniciativas. Lo mismo con Norma Hurtado, Berenice Bedoya y Nadya Blel. A su vez, Alejandro Ríos tuvo una especial preocupación por la situación de infraestructura y fue gran protagonista en Comisión Sexta.

Es importante destacar que, en el Top 10 de los congresistas que más control político hicieron, se encuentran tanto de oposición como de gobierno e independientes. Esto muestra una vez más cómo el Legislativo reacciona a diferentes coyunturas. Esta variedad en el origen de las citaciones se debe a que cuando hay oportunidad, el gobierno cita para destacar los logros y la oposición cita para mostrar los errores del gobierno.

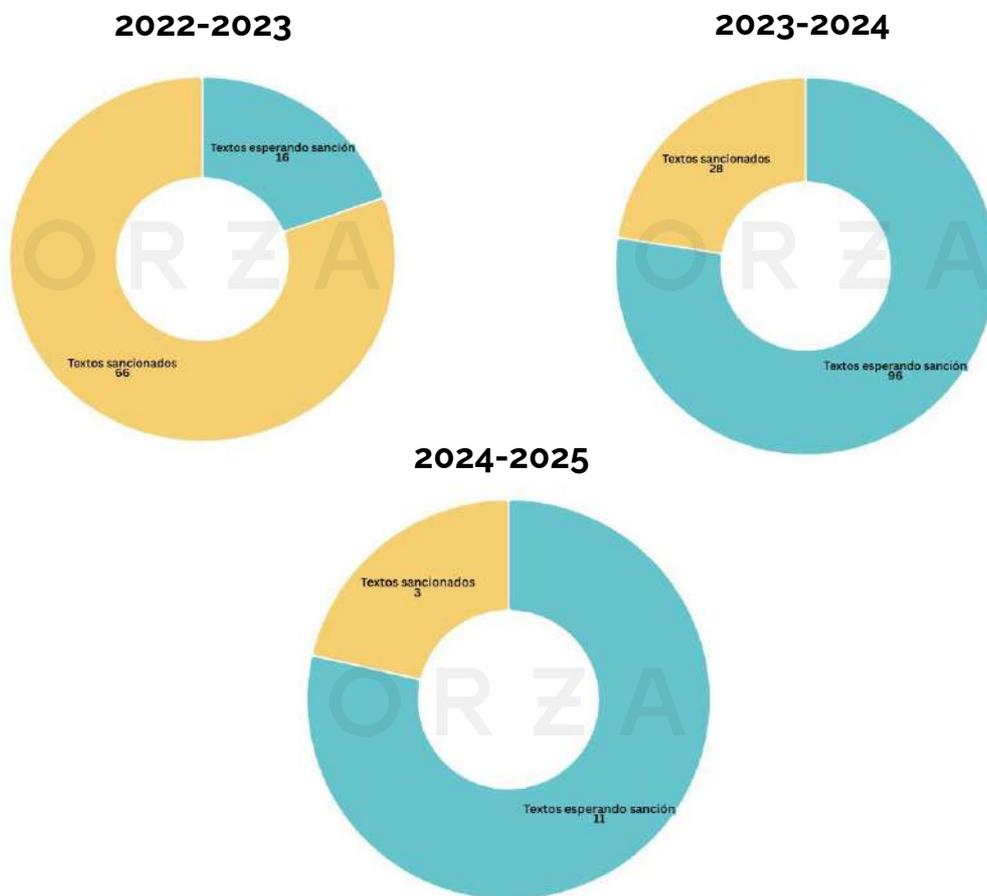
## Top 10 - Congresistas que más citaron a control político



NOTA; las cifras arrojadas por SONAR pueden diferir del conteo final del Congreso, pues nuestro sistema no elimina las radicaciones de los proyectos acumulados y/o retirados.

# De proyectos a leyes

En la medida que se acerca el año electoral, el congreso de unidad que se presentó en 2022 con 10 partidos de gobierno y 5 en independencia, se difumina cada vez más. En un contexto de ruptura política en aumento entre el Ejecutivo y el Congreso, las cifras de efectividad muestran una retención, y en algunos casos disminución, en los proyectos que fueron aprobados en Congreso. En cada legislatura que inicia es más difícil aprobar un proyecto de ley **en una misma legislatura**, además de lograr que estos sean sancionados por el presidente de la República, de manera ágil para su entrada en vigor como ley.



De las 82 normas aprobadas por el Congreso en la legislatura **2022-2023**, 66 son leyes de la República, frente a 16 que aún esperan la firma presidencial. Para la legislatura **2023-2024** la aprobación de normas ascendió a 124, sin embargo 77 de ellas fueron aprobadas en la legislatura que termina, en consecuencia, 96 siguen esperando sanción. La legislatura que termina, **2024-2025**, cierra con 14 normas aprobadas y tan solo **3** leyes sancionadas. Los datos anteriores muestran que **el Congreso reduce su agilidad para aprobar proyectos en un solo año**. La primera legislatura cerró con 82 textos aprobados, la segunda con 47, la tercera cierra con 14 textos radicados, debatidos y aprobados en una mismo año.

Estos datos también revelan la disminución de leyes sancionadas por el presidente. De la primera legislatura, el presidente de la República ha sancionado el 80,5% de las normas, para la legislatura siguiente, el porcentaje descendió al 22,5%. Para la legislatura que termina, se han sancionado el 21,4% de las normas enviadas desde el Congreso. Lo anterior se traduce en que **el presidente Petro tiene pendiente la sanción de 123 leyes desde el 7 de agosto de 2022**.

# De proyectos a leyes

Parte de esa disminución de la tracción de proyectos está reflejada en lo aprobado y sancionado en esta legislatura. De los proyectos de ley aprobados y enviados a sanción, **tan sólo 14 tienen un impacto en los sectores productivos del país**. De las 77 leyes sancionadas del 20 julio de 2024 al 20 de junio de 2025, **tan solo 10 son de interés para los sectores productivos del país**.

## Leyes aprobadas 2024-2025



## Leyes sancionadas 2024-2025



De las leyes aprobadas y sancionadas, destacamos aquellas que tienen un impacto transversal en los diferentes sectores productivos del país.

<p><b>S311/2024 - C166/2023</b> "Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia"</p>
<p><b>S227/2024 - C013/2023</b> "Por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país, y se dictan otras disposiciones"</p>
<p><b>S189/2023 - C394/2024</b> "Por medio del cual se aprueba el «Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada», adoptado en Roma, el 22 de noviembre de 2009."</p>
<p><b>S056/2023 - C310/2024</b> "Por medio de la cual se promueve la conservación de humedales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones."</p>
<p><b>S045/2024 - C066/2023</b> "Por medio del cual se establecen los objetivos, los lineamientos y se establecen las responsabilidades y las competencias específicas de los entes territoriales, autoridades ambientales y de policía para la formulación de una política de calidad acústica para el país (ley contra el ruido)"</p>

<p><b>Ley 2409 del 5 de agosto de 2024</b> "Por medio del cual se promueve el desarrollo del sector agropecuario y rural en Colombia y se dictan otras disposiciones".</p>
<p><b>Ley 2450 del 4 de marzo de 2025</b> "Por medio del cual se establecen los objetivos, los lineamientos y se establecen las responsabilidades y las competencias específicas de los entes territoriales, autoridades ambientales y de policía para la formulación de una política de calidad acústica para el país (ley contra el ruido)".</p>
<p><b>Ley 2437 del 12 de diciembre de 2024</b> "Por medio del cual se establece la legislación permanente de los decretos legislativos 560 y 772 de 2020, decretos reglamentarios 842 y 1332 de 2020 en materia de insolvencia empresarial y se dictan otras disposiciones".</p>
<p><b>Ley 2434 del 8 de noviembre de 2024</b> "Por la cual se reducen las barreras para la adquisición de vivienda, por medio de los créditos hipotecarios y leasing habitacional, se promueve la utilización de energías limpias para vivienda y se dictan otras disposiciones" -Vivienda al alcance de todos-.</p>



ORZA

# ¿Qué sigue?

---

Prospectiva para la próxima legislatura

# De la coalición al cálculo: cómo se reconfiguró el reparto de poder en el Congreso

En 2022, al inicio de la primera legislatura del actual cuatrienio, los principales partidos con representación en el Congreso firman un acuerdo entre compromisarios para repartir las dignidades de las mesas directivas, tanto en Senado como en Cámara, a lo largo de las cuatro legislaturas. El acuerdo responde a una correlación de fuerzas en la que el gobierno arrancaba con mayoría política formal y legitimidad electoral, y los partidos tradicionales apostaban por participar en una coalición amplia. Asimismo, responde al cociente electoral, donde las dignidades se reparten de acuerdo a la cantidad de votos obtenida por las diferentes fuerzas.

Pero ese equilibrio político se fracturó con rapidez. La lógica del acuerdo empezó a resquebrajarse desde la segunda legislatura, al ritmo en que se descomponía la coalición de gobierno y los partidos comenzaban a redefinir su posición institucional frente al Ejecutivo.

La cronología de estos cambios —representada en el **timeline de declaratorias de posición política**— es clave para entender por qué el acuerdo perdió fuerza, pero también por qué su ruptura **no fue homogénea**. Los partidos no abandonaron el gobierno al mismo tiempo ni actuaron con la misma coherencia frente al reparto de dignidades. Mientras algunos rompieron con el Ejecutivo, pero retuvieron cuotas institucionales, otros mantuvieron su lugar en la coalición formal, pero empezaron a operar con autonomía dentro del Congreso. Fue en ese terreno ambiguo donde se reconfiguró el reparto real de poder.

## Timeline: Declaratoria de Partidos Políticos

2022

### Declaración como partido de Gobierno

- Pacto Histórico
- Alianza Verde
- Partido Liberal
- ASI
- Comunes
- Partido de la U
- Partido Conservador
- Fuerza de la Paz
- Demócrata Colombiano
- Ecologista Colombiano

### Declaración como Oposición

- Centro Democrático
- Liga de Gobernantes Anticorrupción
- Verde Oxígeno
- Salvación Nacional



## Independientes

- Nuevo Liberalismo
- MIRA
- Colombia Justa Libres
- Humberto de la Calle & Daniel Carvalho (Verde Oxígeno)
- Cambio Radical

**25 Abril**

 Petro anuncia ruptura de coalición

 Partidos tradicionales rechazan reforma a la salud



**2 mayo**



Partido Conservador cambia su declaración:  
- De gobierno a independiente



**21 Mayo**

Partido Liberal mantiene apoyo al gobierno (no cambia su posición)

**2023**

**Marzo**

**Cambio de posición:**

 Cambio Radical pasa de \*independiente\* a \*oposición\*.

**26 de abril**

**Cambio de gabinete:**

- Salen 7 ministros
- Incluidos Guillermo Reyes (Conservador) y Sandra Urrutia (de la U)
- Renuncia solicitada a todo el gabinete



**16 mayo**



Partido de la U cambia su declaración:  
- De gobierno a independiente

**2025**



**Enero**



Partido Liberal cambia de posición:  
- De gobierno a independiente.  
- Motivo: evitar sanciones del gobierno de Trump (EE. UU.) por crisis diplomática.

## 2023: entre la fractura y la supervivencia

En abril de 2023, el presidente Gustavo Petro anunció públicamente la ruptura con la coalición legislativa, tras el naufragio de la reforma a la salud. Ese mismo mes, Cambio Radical —que había sido independiente— pasó a la oposición. El 2 de mayo, el Partido Conservador se declaró independiente y en las semanas siguientes, otros partidos como la U empezaron a moverse en esa dirección, aunque sin formalizar su cambio. La foto del Congreso ya no correspondía con la estructura del acuerdo de 2022.

Sin embargo, ese quiebre no se tradujo inmediatamente en una redistribución completa de las dignidades. Al momento de conformar las mesas directivas de la segunda legislatura (julio de 2023), los partidos aún operaban en un limbo político: declarados de gobierno ante el CNE, pero enfrentados con el Ejecutivo en los hechos.

**¿Dónde se impuso esa ruptura?** En varias comisiones de Cámara, las dignidades fueron a parar en manos de partidos ya distanciados del gobierno:

- En la **Tercera**, Cambio Radical asumió la presidencia.
- En la **Cuarta**, el Partido Liberal —ya fragmentado— impuso su candidato.
- En la **Quinta**, el Conservador se quedó con el liderazgo, pese a haber salido de la coalición dos meses antes.

Pero el Ejecutivo también logró victorias tácticas. En el Senado retuvo la presidencia de la **Segunda** y la **Séptima**, y logró sostener a María José Pizarro en la primera vicepresidencia del pleno. El acuerdo no estaba del todo roto, pero ya operaba en modo de supervivencia.

## 2024–2025: la ruptura institucional

Para la tercera legislatura, la situación ya era otra. El Partido Liberal se declara independiente en enero de 2025, y la U hace lo mismo en mayo. Con eso, la coalición de gobierno se reduce al Pacto Histórico, Comunes y algunos congresistas aliados. La distribución de poder ya no responde al acuerdo inicial, sino a la capacidad de tejer mayorías ad hoc para cada votación.

En este nuevo escenario, los partidos que habían roto con el gobierno buscaron quedarse con las comisiones clave para blindarse frente a las reformas pendientes. El Ejecutivo, por su parte, trató de arrebatar dignidades estratégicas para sostener algo de control sobre la agenda legislativa.

**¿Dónde perdió el gobierno?**

- La **presidencia del Senado** fue para el conservador Efraín Cepeda, en coalición con liberales y uribistas. El Ejecutivo quedó fuera de la dirección de la plenaria.
- En la **Comisión Cuarta del Senado**, la presidencia recayó en Angélica Lozano, quien —aunque pertenece al Verde— actuó con independencia respecto al Ejecutivo.

- En la **Comisión Cuarta del Senado**, la presidencia recayó en Angélica Lozano, quien —aunque pertenece al Verde— actuó con independencia respecto al Ejecutivo.

### ¿Dónde logró imponerse?

- En Senado, el Pacto recuperó la **Tercera** (Juan Pablo Gallo), la **Segunda** (José Luis Pérez) y la **Sexta** (Pedro Flórez).
- En Cámara, la **Comisión Séptima** fue presidida por Gerardo Yepes (Conservador), consiguiendo allanar el camino para las iniciativas gubernamentales, ya que es de los conservadores que no obedecen las decisiones de la dirección nacional.
- **En Cámara**, la presidencia quedó en manos de Jaime Salamanca (Verde), considerado un aliado táctico, aunque no necesariamente un operador del gobierno.

## ¿Se respetará el acuerdo para la cuarta legislatura?

El mapa de repartos que pactaron los compromisarios en 2022 proyectaba una distribución puntual para la última legislatura del cuatrienio: el Pacto Histórico retomaría fuerza en varias comisiones, el Partido Liberal asumiría la presidencia del Senado y la Cámara se definiría entre Cambio Radical, el Pacto y los partidos que habían quedado en los márgenes del Ejecutivo. El diseño —visible en los cuadros de esta sección— responde a una lógica de coalición que ya no existe.

Durante dos legislaturas consecutivas, los partidos tradicionales y varios independientes utilizaron su posición institucional para mantenerse en el reparto, incluso después de haberse alejado del Ejecutivo. Al mismo tiempo, el gobierno trató de forzar la ejecución del acuerdo para sostener su agenda, sin que esa fórmula le diera mayor gobernabilidad.

Hoy, con un Congreso dividido, un Ejecutivo debilitado y varios partidos jugando en modo electoral, el cumplimiento del acuerdo original está en entredicho. Aunque existe un trazado formal, no hay garantías de que los partidos respeten lo pactado. La elección de dignidades se ha convertido en una disputa abierta donde pesan más las alianzas coyunturales que los compromisos asumidos al inicio del periodo.

Con este panorama, la pregunta no es solo **si se cumplirá el acuerdo de compromisarios**, sino **qué fuerzas estarán en condiciones de imponer su voluntad en esta última legislatura**. El Congreso de 2025-2026 será, más que nunca, un Congreso en campaña.

# Elección de mesas directivas 2025 - 2026

Teniendo en cuenta los acuerdos de compromisarios que realizan los partidos al comienzo del periodo congresional, las mesas directivas para la cuarta legislatura posiblemente se distribuirán de la siguiente manera. Si bien la mayoría de veces los acuerdos se cumplen, en ocasiones puede haber cambios dependiendo de las condiciones políticas del momento en cada corporación.

	SENADO		CÁMARA	
Comisiones Primeras	  <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>
Comisiones Segundas	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>
Comisiones Terceras	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>
Comisiones Cuartas	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>
Comisiones Quintas	  <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>
Comisiones Sextas	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>	 <b>Presidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>

	SENADO	CÁMARA
Comisiones Séptimas	 <b>Presidencia</b>	 <b>Presidencia</b>
	  <b>Partido de la Unidad.</b> <b>Vicepresidencia</b>	 <b>Vicepresidencia</b>

	SENADO	CÁMARA
Plenarias	 <b>Presidencia</b>	 <b>Presidencia</b>
	  <b>Partido de la Unidad.</b> <b>1er Vicepresidencia</b>	 <b>1er Vicepresidencia</b>
	 <b>2da Vicepresidencia</b>	 <b>2da Vicepresidencia</b>
	<p>Para la presidencia el más y seguro opcionado es Lidio García..</p>  <b>Lidio García</b> Partido Liberal	<p>Para la presidencia los opcionados son:</p>  <b>Julián López</b> Valle del Cauca
		 <b>Juan Carlos Wills</b> Bogotá
		 <b>Carolina Arbeláez</b> Bogotá

# Calendario Electoral: 2025

Fecha	Corporación	Comentario
7/03/25	Congreso	Plazo de renuncia para ministras y ministros que quieran aspirar al Congreso.
31/05/25	Presidencia	Plazo de renuncia para ministros, alcaldes y gobernadores que quieran aspirar a la presidencia o vicepresidencia
26/07/25	Congreso y Presidencia	Límite para definir si el partido o coalición realizará consulta interna o interpartidista
26/10/25	Congreso y Presidencia	Consultas internas.
10/12/25	Congreso	Inicia propaganda electoral.
15/12/25	Congreso	Anuncio de candidaturas inscritas
31/01/26	Presidencia	- Inicia inscripción de candidaturas y promotores de voto en blanco. - Inicio de campaña electoral.
28/02/26	Presidencia	Publicación del censo electoral para las presidenciales
2/03/26	Congreso	Inicia votación de colombianas y colombianos en el exterior
8/03/2026	Congreso y Presidencia	- Elecciones de Senado y Cámara de Representantes 2026–2030. - Consulta presidencial por coaliciones (primarias).

# Calendario Electoral: 2026

Fecha	Corporación	Comentario
22/03/26	Presidencia	Publicación de candidaturas inscritas.
25/05/26	Presidencia	Inicia votación de colombianas y colombianos en el exterior
31/05/26	Presidencia	Primera vuelta presidencial 2026–2030. - Inicio de campaña electoral.
21/06/26	Presidencia	Segunda vuelta presidencial 2026–2030.

## Calendario electoral y agenda legislativa: lo que viene en la última legislatura

Con las fechas del calendario electoral ya definidas, la cuarta legislatura arranca cruzada por un contexto que desdibuja la idea de normalidad institucional. A diferencia de los tres años anteriores, este periodo no estará dominado por la disputa por reformas o la recomposición de coaliciones, sino por la preparación del terreno para las elecciones de Congreso y Presidencia de 2026.

Y, aunque las sesiones ordinarias mantendrán su curso hasta junio de 2026, el funcionamiento real del Congreso estará marcado por tres factores que tensionan su capacidad de trámite.

### 1. Congestión de iniciativas

El primer factor es operativo. En medio del ruido electoral, el Congreso recibe su último periodo con una carga acumulada de proyectos, muchos de ellos de origen gubernamental, que no han superado ni siquiera el primer debate. La reforma a la educación, la de servicios públicos y el estatuto del trabajo son apenas algunos ejemplos. En condiciones normales, la agenda tendría que priorizar y cerrar ciclos. Pero en clave electoral, las reformas tienden a dilatarse: el costo político de discutir las crece, y la voluntad de las bancadas para votar se diluye.

El resultado previsible es una congestión legislativa sin resolución, agravada por los tiempos procesales que exigen mínimo dos debates en cada cámara.

## **2. Reconfiguración anticipada de fuerzas**

El segundo factor es político. La mayoría de partidos entra a la última legislatura sin una apuesta clara por el proyecto de gobierno. Salvo el Pacto Histórico y algunos sectores de la Alianza Verde, las demás bancadas ya se mueven con lógicas preelectorales: calculan alianzas, exploran precandidaturas y toman distancia de iniciativas que puedan perjudicar sus expectativas en las urnas.

En ese escenario, el gobierno pierde capacidad de articulación. Sin la fuerza de una coalición estable y con las bancadas pensando en 2026, el margen para tramitar reformas estructurales es mínimo. La tensión no está solo entre gobierno y oposición, sino dentro de los propios partidos que todavía hacen parte de la coalición formal.

## **3. El poder de los avales y el cálculo individual**

El tercer factor es el más determinante: las dirigencias partidistas tienen en sus manos el control de los avales para quienes aspiren a repetir curul. Eso convierte al Congreso en un espacio de cautela, donde muchos congresistas moderarán su comportamiento, no frente al gobierno, sino frente a sus propios partidos.

Los avales serán moneda de cambio y las decisiones de voto pasarán menos por el contenido de los proyectos y más por los equilibrios internos de cada bancada. De ahí que incluso partidos sin mayor protagonismo legislativo —como el Conservador o la U— adquieran peso decisivo como administradores de esas llaves.

La última legislatura no será simplemente un periodo de cierre, sino una legislatura en modo electoral. La agenda del Congreso funcionará menos como una hoja de ruta institucional y más como un campo de posicionamiento, tanto para partidos como para figuras individuales. En ese contexto, el reto del gobierno no será tanto aprobar nuevas reformas sino evitar que la parálisis legislativa le impida capitalizar lo poco que aún puede prometer en campaña.

# SONAR

Nuestra nueva  
herramienta de  
seguimiento de la rama  
ejecutiva y legislativa.

[Conócela](#)

---

**¡Conversemos!**

[jocampo@orza.com.co](mailto:jocampo@orza.com.co)

[mjescandon@orza.com.co](mailto:mjescandon@orza.com.co)

[garaujo@orza.com.co](mailto:garaujo@orza.com.co)

[frojas@orza.com.co](mailto:frojas@orza.com.co)

# ORZA

[orza.com.co](http://orza.com.co)