



ORZA

# Conclusiones sobre el 1er periodo legislativo (2025 - 2026)

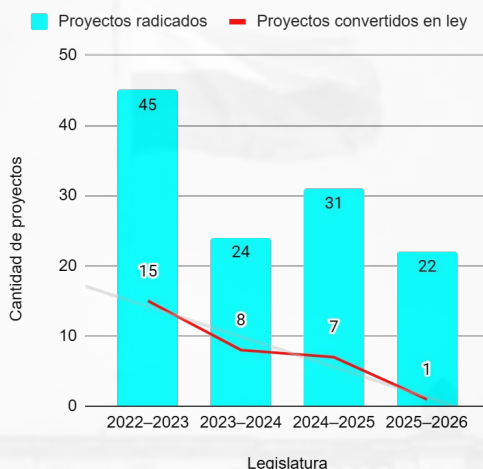
Análisis político del cierre del primer  
periodo de la Legislatura IV 2025 - 2026

Diciembre 17, 2025  
Bogotá, Colombia

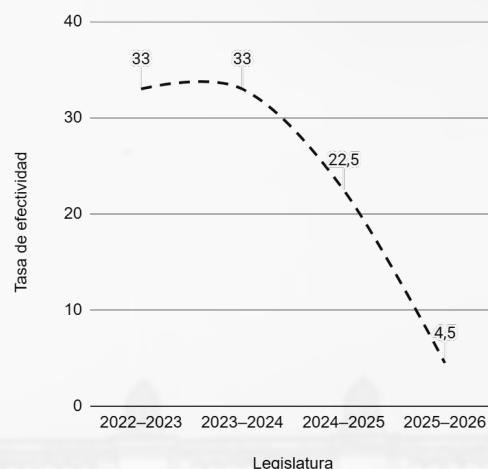
# La fragilidad de las mayorías en el cierre legislativo

El primer periodo de la última legislatura cierra con un dato contundente: la **efectividad legislativa del Gobierno fue del 4,5%**. De los 22 proyectos de ley que radicó, **solo uno se convirtió en ley**: el Presupuesto General de la Nación. **La agenda del gobierno no avanzó y la del Congreso se ralentizó.**

Proyectos de ley gubernamentales radicados vs. convertidos en ley



Tasa de efectividad legislativa



Fuente de los gráficos: Elaboración propia con base en datos de SONAR

Este indicador resume el estado de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso en la recta final del periodo constitucional.

La caída es aún más relevante cuando se observa la tendencia. **En las dos primeras legislaturas, la efectividad del Gobierno rondó el 33%; en la tercera descendió al 22% y, finalmente, se desplomó a un 4,5% en este último tramo.** El deterioro es progresivo y refleja una pérdida sostenida de capacidad para estructurar mayorías estables y una coalición formal, especialmente en un contexto marcado por la fragmentación partidista y el calendario electoral.

Este resultado se explica, en parte, por la dinámica propia de este momento del año legislativo. **Con el Congreso volcado a la campaña y las elecciones del 8 de marzo en el horizonte, los incentivos para avanzar en la agenda del Gobierno se debilitan.** Cuando las sesiones se reanuden el 16 de marzo, ya estará claro quiénes continúan, quiénes llegan y quiénes salen, lo que tiende a profundizar la resistencia a asumir costos políticos por iniciativas del Ejecutivo.

En ese contexto, **los principales proyectos del Gobierno llegan estancados e incluso archivados.** La ley de Financiamiento fue rechazada por falta de consenso en las comisiones económicas; el proyecto de reactivación económica, presentado como "plan B", se quedó sin tiempos ni sesiones adicionales; la jurisdicción agraria, núcleo técnico de la agenda rural, no ha sido aprobada y posiblemente quedará a ser en manos del próximo Congreso; y la reforma a la salud fue archivada en tercer debate en la Comisión Séptima del Senado, bloqueada por una mayoría adversa, con una mesa directiva no alineada con el Gobierno y ahora esperando que se resuelva en la plenaria del Senado un recurso de apelación al archivo.

Más allá del listado de proyectos, el balance deja una conclusión estructural: la gobernabilidad legislativa basada en acuerdos ad hoc y en facciones internas de los partidos es poco sostenible. **Al no estar respaldadas por acuerdos programáticos sólidos, estas mayorías son frágiles, dependen del proyecto en discusión y se erosionan rápidamente cuando cambian los incentivos,** como ocurre en un escenario preelectoral.

El efecto final es una agenda sin tracción. La dificultad para ordenar prioridades, construir consensos amplios y sostener una agenda moderada se traduce en bajos niveles de aprobación legislativa y en una pérdida progresiva de capacidad de decisión del Ejecutivo en el Congreso. **El 4,5% de efectividad no solo describe el cierre de este periodo, sino que sintetiza las limitaciones de la estrategia de gobernabilidad en la última fase del gobierno.**



# ORZA

## Normatividad en cifras

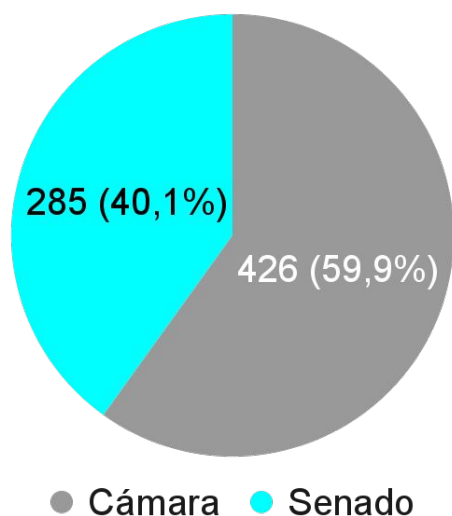
Balance a partir de la data  
recolectada por SONAR

# Congreso en cifras: la agenda se acumula en un Congreso en modo electoral

En el informe de cierre de la tercera legislatura se presentó el universo de proyectos de ley radicados durante el periodo 2024-2025 que continuaban en trámite al 20 de junio de 2025. Al cierre de esa legislatura, 328 proyectos de ley no habían sido archivados ni convertidos en ley y pasaron como herencia a la legislatura 2025-2026. En este informe semestral se distingue, por un lado, la dinámica de los proyectos radicados durante la legislatura 2025-2026 y, por otro, la congestión legislativa total que permanece activa y condiciona la agenda del Congreso.

Durante el primer semestre de la legislatura 2025-2026 se han radicado 711 proyectos de ley. A la fecha de corte, la gran mayoría continúa en trámite, con una tasa mínima de archivo y un número reducido de iniciativas que han logrado completar su recorrido legislativo. Este comportamiento confirma que el semestre ha operado principalmente como una fase de acumulación de agenda, más que de cierre normativo.

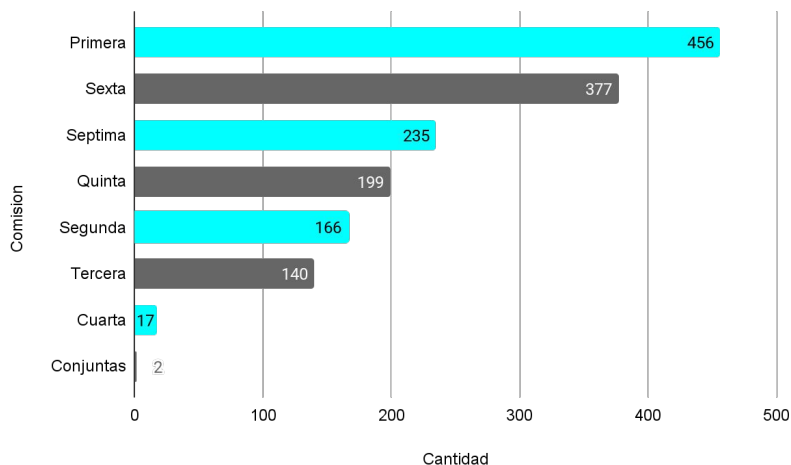
Cámara de Radicación



La Cámara de Representantes concentra cerca del 60% de los proyectos radicados esta legislatura, mientras que el Senado agrupa el 40% restante. Esta distribución reproduce el patrón institucional observado en periodos anteriores y confirma el papel de la Cámara como principal puerta de entrada de la actividad legislativa.

La agenda legislativa del semestre ha sido impulsada mayoritariamente por iniciativas de origen congresional. El Gobierno nacional ha radicado 22 proyectos de ley en lo que va de la legislatura, de los cuales solo uno ha logrado superar todos los debates necesarios para avanzar hacia su sanción como ley de la República. Este dato refleja una baja capacidad del Ejecutivo para traducir su agenda en resultados legislativos concretos en el corto plazo.

Más allá de la dinámica de radicación del semestre, el Congreso enfrenta un problema estructural de congestión legislativa. Los proyectos que continúan en trámite, sumando los heredados de la legislatura anterior y los nuevos, se concentran principalmente en las comisiones Primera, Sexta y Séptima, consolidando cuellos de botella que limitan la capacidad de evacuación de la agenda en un contexto marcado por la lógica preelectoral.



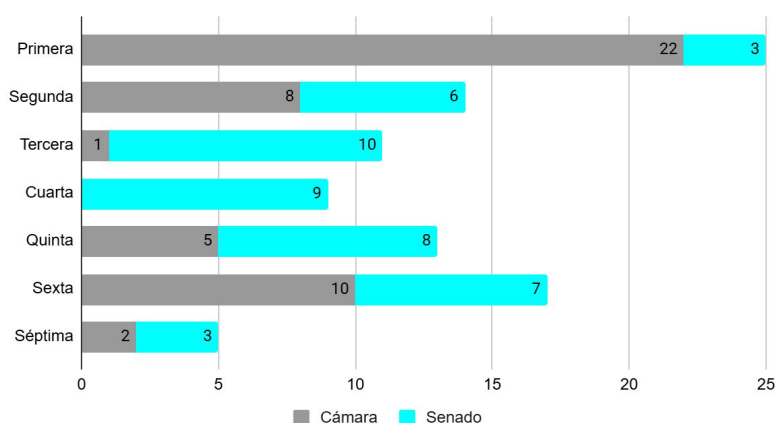
En términos temáticos, los proyectos que permanecen activos se concentran principalmente en **cultura y honores (22,7%)**, **medio ambiente (9,4%)**, **educación (9,4%)**, **transporte (5,8%)** y **asuntos laborales (5,8%)**. En su mayoría, se trata de iniciativas con alta propensión a la radicación pero con mayores dificultades para avanzar de manera sostenida en el trámite legislativo, lo que refuerza la fragmentación de la agenda y contribuye al rezago entre la presentación de los proyectos y su aprobación como normas efectivas.



# Transporte y TIC, los sectores más citados a control político en el primer periodo

El Congreso cuenta con diferentes mecanismos, como los debates de control político, las mociones de censura y audiencias públicas. En el primer semestre de la última legislatura, el Congreso ha recurrido a estos mecanismos un total de 105 veces. De los cuales 48 fueron en Senado, 46 en Cámara, 1 sesión bicameral, 2 en la plenaria de cámara y 4 en la de Senado.

**Control Político por Comisiones**



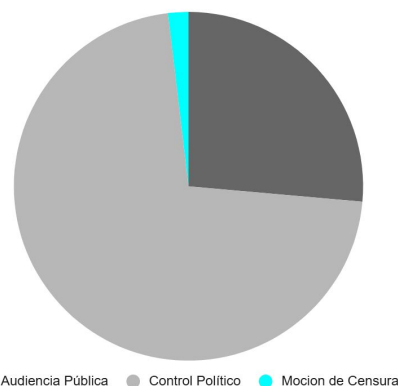
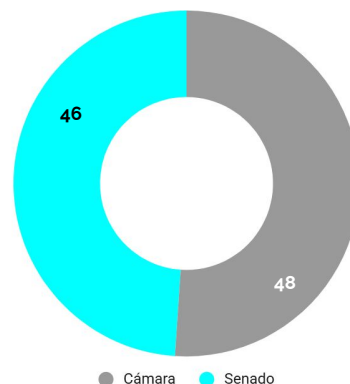
Las comisiones primeras lideraron con 25 debates (DDHH, MinIgualdad, protesta), seguidas por la sexta (17 enfocados en infraestructura) y la segunda (14 en temas de seguridad y exteriores).

## Sectores con mayor cantidad de citaciones

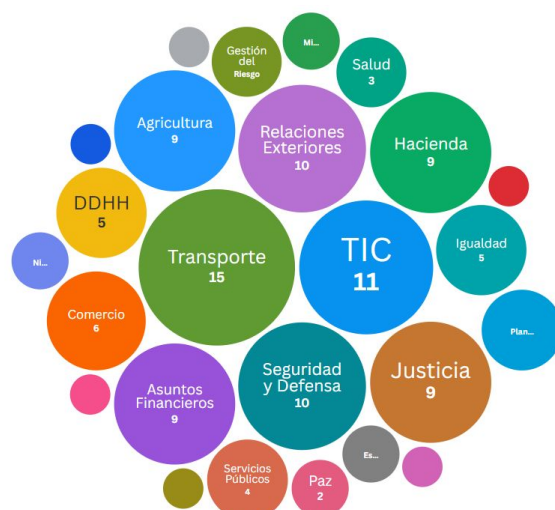
Los sectores con más citaciones fueron Transporte (15), TIC (11), Seguridad y Defensa (10) y Relaciones Exteriores (10). En Transporte, las crisis en las conexiones viales, la infraestructura de vías y demás fueron los temas preponderantes en la agenda congresional de control político. La IA, la red 5G, la fusión de Tigo-UNE y demás fueron el motivo que llevó a las comisiones sextas y primeras a citar 11 veces.

Las comisiones segundas lideraron con 20 debates sobre exteriores y defensa, enfocados en Israel, Venezuela y la Paz Total de Petro.

**Control Político por Cámara Origen**



Este periodo hubo **2** citaciones a moción de censura, **28** audiencias públicas y **76** debates de control político.



# Balance Sonar Regulatorio 2025

Durante 2025, **Sonar Regulatorio** consolidó su rol como una herramienta esencial de monitoreo, registrando un total de **7.079 alertas regulatorias**. Este volumen indica su eficiencia en la identificación de decisiones normativas relevantes para los sectores analizados y garantiza capacidad de respuesta oportuna.

- **74% de las alertas (5.251)** corresponden a **Normas Emitidas**, reflejando la cobertura de las decisiones ya adoptadas.
- El **26% restante (1.828)** se encuentra en **Consulta Pública**. Esta proporción es clave, ya que permite anticipar cambios normativos y habilitar espacios de análisis e incidencia previa.

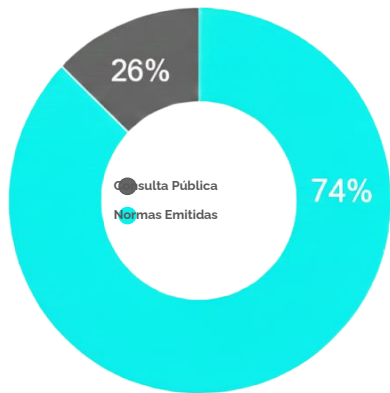
En cuanto a la composición de la actividad normativa monitoreada, se confirma la amplitud del radar regulatorio:

- Las **Resoluciones** concentran la mayor parte de la actividad con un **57%**.
- Los **Decretos**, que suelen reflejar decisiones de política pública con impactos estructurales, representan un **29%**.
- El **14%** restante corresponde a **otros Actos Administrativos**, lo que garantiza una cobertura integral de los instrumentos normativos clave.

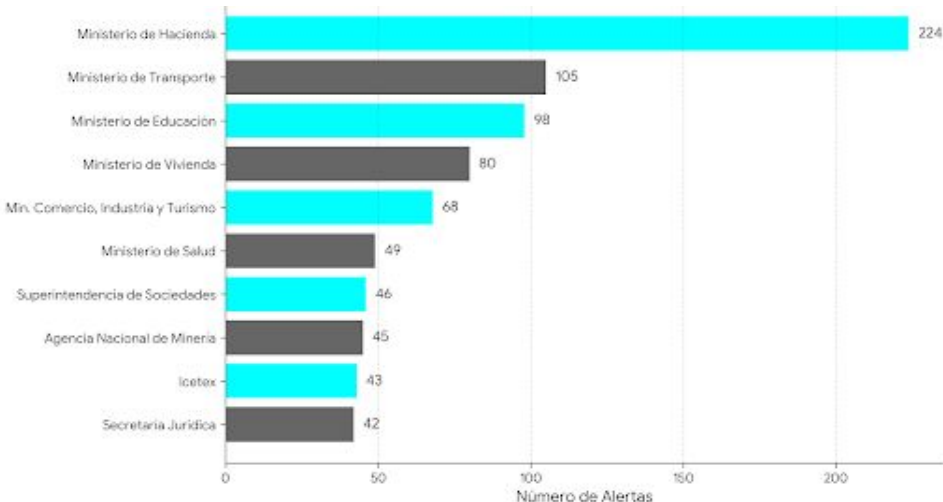
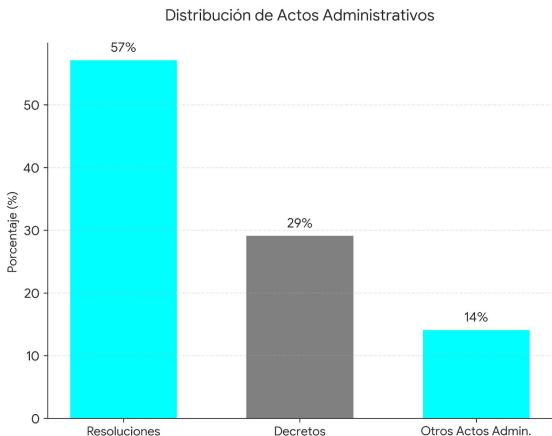
## Top 10 entidades con mayor movimiento

La actividad regulatoria monitoreada se concentró fuertemente en un conjunto reducido de entidades del orden nacional. Estas entidades son responsables de la gran mayoría de las alertas, destacando el Ministerio de Hacienda (224 alertas), el Ministerio de Transporte (105 alertas) y el Ministerio de Educación (99 alertas) como los principales generadores de decisiones normativas.

Distribución de Alertas Regulatorias por etapa (Total: 7,079)



Composición de la actividad normativa monitoreada





ORZA

# Agendas cruzadas

# Así va la agenda del Gobierno

El Congreso de la República entró en receso legislativo este 16 de diciembre con un balance marcado por bajo desempeño en la agenda del gobierno, en un periodo en el que la agenda estuvo fuertemente condicionada por el ambiente preelectoral. **El hundimiento de la reforma tributaria generó un efecto dominó** que dejó en punto muerto iniciativas clave como la reforma a la salud, la Jurisdicción Agraria, el Ministerio de la Igualdad, la ley de sometimiento y la reforma a los servicios públicos. A ello se sumaron la baja asistencia a las sesiones, la reducción efectiva de la actividad plenaria y el traslado de las prioridades de senadores y representantes hacia actividades regionales y de campaña, lo que debilitó la capacidad del Congreso para avanzar en debates de fondo y consolidar consensos políticos.

De cara a 2026, el panorama legislativo luce aún más limitado: **el Congreso regresará el 16 de febrero, a pocas semanas de las elecciones legislativas de marzo**, lo que reduce significativamente las probabilidades de reactivar los grandes proyectos estructurales.

Agenda	Debate	Ponentes Asignados	Ponencia radicada	Estado del trámite
Ley de financiamiento	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Rechazado en votación
Reforma a la Salud	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Rechazado en votación
Ley de defensa nacional	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Pendiente primer debate
Prevención de la contaminación del mar	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Segundo y Cuarto debate
Jurisdicción Agraria	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Pendiente cuarto debate
Reforma Ley 30	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Aprobado
Protección de datos personales	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Pendiente de segundo debate
Agencia espacial de la República	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Pendiente primer debate
Minería para la transición energética	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	N/A	N/A	Pendiente por designar ponentes
Paz total	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Pendiente primer debate
Régimen sancionatorio aduanero	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	N/A	N/A	Pendiente por designar ponentes
Ministerio de la igualdad	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Pendiente de tercer y cuarto debate
Presupuesto General de la Nación 2025	<div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	✓	✓	Aprobado



Agenda	Debate	Ponentes Asignados	Ponencia radicada	Estado del Trámite
Penalización del Fentanilo	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	N/A	N/A	Pendiente por designar ponentes
Reforma de servicios públicos	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	N/A	N/A	Pendiente segundo debate
Código disciplinario militar	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	N/A	Pendiente primer debate
Regulación de las elecciones de CITREP	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	N/A	N/A	Pendiente por designar ponentes
Código de interdicción marítima de la Armada	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	N/A	Pendiente segundo debate
Regulación de drones	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	N/A	Pendiente primer debate conjuntas
Inteligencia Artificial	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	N/A	Pendiente primer debate
Gestión integral del Río Bogotá	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	N/A	N/A	Pendiente primer debate
Regulación de armas y explosivos	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	N/A	Pendiente primer debate
Ley ARLES	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	N/A	Pendiente primer debate
Infraestructura Ferroviaria	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	N/A	Pendiente segundo debate
Cobertura Fondetec	<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	✓	Pendiente tercer debate
Prohibición de mercenarios	<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/>	✓	✓	Aprobado
Estatuto etnoeducadores	<input checked="" type="radio"/> <input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	✓	Pendiente tercer debate
Ley de culturas	<input checked="" type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	✓	✓	Pendiente segundo debate

**Armando Benedetti** @AABenedetti · 22h

La Comisión Séptima del Senado ha actuado como siempre lo ha hecho, de forma baja, cochina y rastrera. Esperaron hasta el último día para hundir la Reforma a la Salud. Es una vulgaridad lo que hicieron.



0:35

1.4K 2.8K 75K

### COMISIÓN SÉPTIMA DE SENADO NEGO LA REFORMA A LA SALUD

Técnicamente no está archivada porque se presentó apelación.



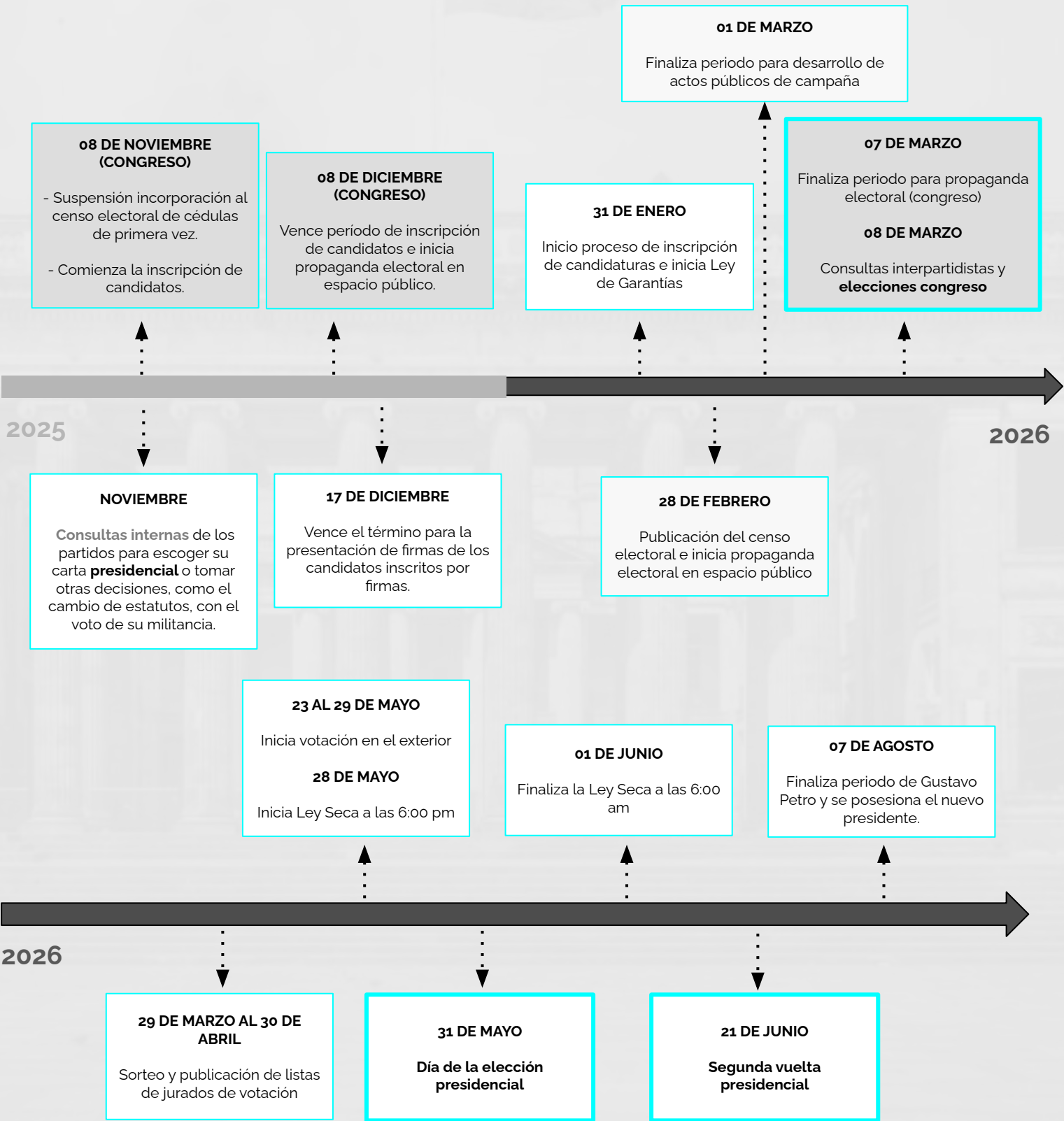
Senado  
Comisión Séptima

8 A favor de archivar  
5 Contra el archivo  
1 No votó

La Silla Vacía.

Elecciones presidenciales

Elecciones Congreso



# SONAR

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

[Conócela](#)

---

## ¡Conversemos!

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

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

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

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

# ORZA