



ORZA

Informe Comienzo Congreso
2026 - 2030

2026

orza.com.co

01

COLOMBIA ELIGIÓ UN
NUEVO CONGRESO

02

DISCURSO DE INSTALACIÓN

03

07

03

PROSPECTIVA DE
GOBERNABILIDAD

04

DIGNIDADES

11

20

05

PRIORIDADES EN EL
CONGRESO

06

LO QUE QUEDA EN TRÁMITE

29

33



COLOMBIA ELIGIÓ UN NUEVO CONGRESO

01

El Congreso 2026–2030 arranca con mayorías condicionadas, partidos bisagra fortalecidos y una Cámara con peso territorial decisivo. La gobernabilidad de la Espriella dependerá de su capacidad para convertir afinidades políticas en votos efectivos.

Colombia eligió un Congreso fragmentado, competitivo y altamente sensible a la representación política. La nueva composición legislativa abre un periodo en el que las mayorías dependen de acuerdos sucesivos, capacidad de priorización y administración permanente de las expectativas partidistas y regionales. El Gobierno llega con margen para construir una coalición amplia, pero esa coalición tendrá que traducirse en disciplina legislativa, coordinación en comisiones y votos efectivos en las reformas de mayor impacto.

El nuevo Congreso tiene tres rasgos dominantes. El primero es la fragmentación organizada alrededor de bloques con identidad política clara. Habrá un oficialismo con capacidad de convocatoria, una oposición con fuerza para disputar el relato y un grupo de bancadas intermedias que podrá inclinar el trámite de los proyectos. El segundo es el regreso del pragmatismo legislativo: los partidos buscarán representación, garantías en la agenda y resultados visibles para sus electores. El tercero es el peso territorial, especialmente en la Cámara, donde los intereses regionales pueden definir el ritmo de la legislatura.

La elección también fortalece a los actores que saben moverse entre varios mundos: partidos tradicionales, bancadas regionales, congresistas con experiencia en procedimiento, voceros con ascendencia en comisiones y liderazgos capaces de hablar con el Gobierno sin perder margen frente a sus bases. En este Congreso, la incidencia dependerá de la ubicación estratégica de cada actor. Una bancada mediana con presencia en comisiones clave, vocería pública y capacidad de coordinación puede resultar más decisiva que una bancada más grande con baja cohesión o menor margen de interlocución.

El Gobierno tendrá que gobernar con método. La primera legislatura será la ventana más importante para ordenar la coalición, fijar prioridades y medir la disposición real de los partidos. El capital político inicial puede abrir puertas, pero el trámite de las reformas exigirá una secuencia fina: escoger qué se radica primero, identificar quién lidera cada proyecto, cuidar las ponencias, anticipar modificaciones y evitar que las discusiones sectoriales se conviertan en fracturas políticas mayores.

La oposición también tendrá incentivos claros. Su poder estará en ordenar resistencias, elevar costos públicos y conectar sus críticas con sectores intermedios cuando una reforma toque temas sensibles. Su capacidad de incidencia crecerá si logra articularse con bancadas independientes, congresistas regionales o sectores técnicos que pidan ajustes de fondo. En un Congreso fragmentado, la oposición puede incidir incluso cuando no tenga los votos para imponer una agenda propia.

Las bancadas intermedias serán el centro de la legislatura. Su papel irá más allá de acompañar o rechazar al Gobierno. Podrán moderar reformas, negociar tiempos, exigir ajustes, condicionar ponencias y definir conciliaciones. Su comportamiento dependerá del tema, del costo político, de la relación con el Ejecutivo, de los liderazgos internos de cada partido y de los intereses territoriales que entren en juego. La declaratoria formal de los partidos será una primera fotografía; la gobernabilidad real aparecerá en cada votación.

Frente al Congreso 2022–2026, este nuevo periodo arranca con una lección acumulada. Las mayorías iniciales se desgastan cuando las reformas elevan costos políticos, dividen bancadas o alteran intereses territoriales. El Congreso 2026–2030 comienza con partidos más conscientes de su valor, congresistas más atentos a su margen de negociación y una agenda pública más sensible a resultados concretos. La gobernabilidad del cuatrienio dependerá de una habilidad central: ordenar intereses distintos alrededor de mayorías útiles, estables y políticamente sostenibles.

RASGO	LECTURA POLÍTICA
Gobernabilidad de construcción progresiva	El Gobierno tendrá margen de arranque, pero necesitará ampliar y cuidar acuerdos durante toda la legislatura.
Bancadas intermedias decisivas	Potenciales aliados, independientes y sectores por definir tendrán alto valor en reformas de impacto.
Territorios	La relación con regiones, inversión, seguridad, infraestructura y gobiernos locales será central para construir mayorías.

02

DISCURSO DE INSTALACIÓN

02

Discurso de instalación

La instalación del Congreso 2026-2030 por parte del presidente Gustavo Petro confirmó que el Congreso entró de lleno en una lógica de transición política.

Lo que tradicionalmente constituye un acto protocolario, estuvo atravesado por una serie de episodios que anticipan el tono de la relación entre el gobierno saliente, el nuevo Congreso y la administración que asumirá el próximo 7 de agosto. El retraso de más de dos horas en el inicio de la sesión, mientras el presidente participaba en actividades paralelas en Bogotá, generó críticas por romper con el protocolo habitual de instalación. Al cierre de la jornada, la discusión sobre la intervención del senador electo Enrique Gómez como vocero de la oposición volvió a evidenciar las diferencias sobre las reglas y los espacios de representación política en el nuevo escenario legislativo

Las intervenciones también marcaron un punto de inflexión. Lidio García (Partido Liberal), en su condición de presidente del Congreso, optó por un discurso centrado en la autonomía del Legislativo, el respeto entre las ramas del poder público y la necesidad de preservar la legitimidad de las instituciones en medio de la polarización. El mensaje tuvo un claro contenido institucional y buscó reivindicar el papel del Congreso como escenario de deliberación y control político durante la transición de gobierno.

El presidente Gustavo Petro, por su parte, utilizó su última instalación del Congreso con un propósito distinto. Su intervención, que se extendió por casi dos horas, se orientó a defender el balance de su administración, a responder a cuestionamientos que se hicieron las últimas semanas y a reiterar sus reparos frente al proceso electoral que dio como ganador a Abelardo de la Espriella. En lugar de concentrarse en las prioridades legislativas del semestre, el discurso se enfocó en fijar la interpretación política con la que busca cerrar el cuatrienio y preservar el capital político, de cara a la nueva etapa.

Las intervenciones de la oposición completaron ese cuadro. Tanto Julio César Triana (Cambio Radical) como Andrés Forero (Centro Democrático) pusieron en duda las cifras expuestas por Petro e insistieron en la necesidad de restablecer los equilibrios entre las ramas del poder público, fortalecer la capacidad de control político del Congreso y abrir un nuevo ciclo en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aunque se trató de discursos con énfasis distintos, ambos coincidieron en presentar el inicio de la legislatura como el comienzo de una nueva correlación de fuerzas dentro del Congreso.

La sesión dejó una señal política relevante: la discusión ya no gira alrededor de la agenda del gobierno Petro, sino de las condiciones en las que comenzará el gobierno de Abelardo de la Espriella. El Congreso empezó a actuar bajo esa nueva lógica. Mientras el presidente saliente concentró sus esfuerzos en defender el legado de su administración y fijar la narrativa de cierre de su mandato, la oposición comenzó a proyectar las prioridades y el tono político que acompañarán al gobierno entrante.

ACTOR	MENSAJE CENTRAL	SEÑAL POLÍTICA	IMPLICACIÓN
Lidio García (Presidente del Congreso)	El Congreso pertenece a la República, no al Gobierno. Su papel será facilitar las decisiones que el país necesita sin renunciar a su independencia. Insistió en la necesidad de reducir la confrontación política y respetar las instituciones democráticas.	Su intervención buscó reposicionar al Congreso como un poder autónomo después de cuatro años de una relación altamente tensionada con el Ejecutivo. Aunque evitó un tono confrontacional, envió un mensaje directo a Petro al cuestionar las acusaciones sin pruebas contra las instituciones electorales y advertir sobre el costo de deslegitimarlas.	El discurso refleja la intención de la nueva Mesa Directiva de ejercer una Presidencia menos alineada con el Ejecutivo y más orientada a reconstruir puentes entre las distintas bancadas. También constituye una señal de respaldo institucional al presidente electo y a la legitimidad del proceso de transición.
Gustavo Petro (Presidente saliente)	Defendió el balance de su gobierno en reducción de pobreza, educación, salud y seguridad. Insistió en que las transformaciones sociales deben preservarse y reiteró sus cuestionamientos sobre la elección presidencial. Aprovechó además para criticar decisiones anunciadas por el gobierno entrante en política exterior y educación.	Petro no utilizó el escenario para instalar prioridades legislativas, sino para fijar el relato con el que abandona la Presidencia. Su discurso estuvo dirigido, principalmente, a preservar la legitimidad política de su proyecto y mantener movilizadas su base electoral. Al confirmar que la controversia electoral continuará por la vía judicial, dejó claro que la disputa política no termina con el cambio de gobierno.	El presidente saliente comienza a perfilar el papel que desempeñará desde la oposición. La defensa sistemática de su legado y la confrontación con las primeras decisiones del gobierno electo sugieren que buscará convertirse en el principal referente político de la oposición durante los próximos cuatro años. Para el sector privado, esto anticipa un entorno político polarizado, incluso después del cambio de administración.
Julio César Triana y Andrés Forero (Oposición)	Las intervenciones de la oposición estuvieron orientadas a desmontar el balance presentado por el presidente Petro y a plantear una lectura alternativa del cierre de su gobierno. Ambos cuestionaron la validez de los indicadores sociales y económicos expuestos por el mandatario, sosteniendo que estos no reflejan la realidad que enfrenta el país en materia de seguridad, crecimiento económico, confianza institucional y gobernabilidad. Más allá de la crítica al Gobierno, insistieron en que el Congreso inicia una nueva etapa política en la que deberá recuperar plenamente su función de control político y ejercer contrapesos efectivos frente al Ejecutivo.	La oposición evitó centrar su discurso únicamente en cuestionar la gestión de Petro y aprovechó el escenario para comenzar a construir la narrativa del nuevo ciclo político. Sus intervenciones buscaron transmitir que el cambio de gobierno representa también un cambio en la relación entre el Congreso y el Ejecutivo, dejando atrás una legislatura marcada por la confrontación permanente entre poderes. El énfasis en la institucionalidad, el respeto por las decisiones democráticas y la necesidad de restablecer los equilibrios entre las ramas del poder público refleja un intento por legitimar el inicio de una nueva mayoría política y diferenciarse del tono confrontacional que predominó durante buena parte del cuatrienio pasado.	Más que ejercer oposición al gobierno saliente, Cambio Radical y el Centro Democrático comenzaron a posicionarse como actores que acompañarán políticamente la nueva administración. Esto anticipa un Congreso con una correlación de fuerzas distinta a la de los últimos cuatro años, donde la discusión dejará de centrarse en la viabilidad del proyecto político de Petro para trasladarse hacia la implementación de la agenda del presidente electo. Al mismo tiempo, el contraste entre el discurso de la oposición y el del presidente evidenció que el principal debate de la transición no será únicamente programático, sino también sobre la interpretación del legado del gobierno Petro y las condiciones en las que recibe el país la administración de Abelardo de la Escriella.

La verdadera transición comenzó en el Congreso, no el 7 de agosto.

El hecho político más importante de la jornada no fue el balance de gestión de Petro, sino que el Congreso empezó a actuar como si el cambio de gobierno ya hubiera ocurrido. El discurso de Lidio García, las intervenciones de la oposición e incluso el tono del debate mostraron un Legislativo que comienza a desprenderse del Ejecutivo saliente y a posicionarse frente a la administración entrante.

Lidio García marcó el tono institucional de la transición.

Sin confrontar directamente al jefe de Estado, construyó un mensaje alrededor de tres ideas: independencia del Congreso, respeto por las instituciones y necesidad de reducir la polarización. La referencia a que "ningún presidente fortalece las instituciones cuando las desacredita sin pruebas" fue probablemente el mensaje político más importante de toda la sesión. No solo respondió a los cuestionamientos de Petro sobre el proceso electoral, sino que buscó fijar desde el Congreso una posición de respaldo a la institucionalidad en el inicio de la transición presidencial.

Petro dejó de hablar como jefe de Estado y comenzó a hablar como jefe de la oposición.

Más que cerrar institucionalmente su mandato, Petro utilizó el escenario para definir el marco narrativo de los próximos cuatro años. La insistencia en defender los indicadores sociales, justificar las decisiones de su gobierno y advertir sobre los riesgos de las primeras medidas del presidente electo revela una estrategia de largo plazo: preservar el legado del petrismo y condicionar políticamente las primeras decisiones de la nueva administración. La confirmación de la demanda de nulidad es especialmente significativa porque mantiene viva la discusión sobre el proceso electoral, incluso cuando el Presidente afirmó que ahora será la justicia quien se pronuncie. Jurídicamente trasladó el debate; políticamente decidió mantenerlo abierto.

Fue un discurso pensado para quienes seguirán siendo su principal capital político: su electorado.

03

PROSPECTIVA DE GOBERNABILIDAD

03

Prospectiva de gobernabilidad

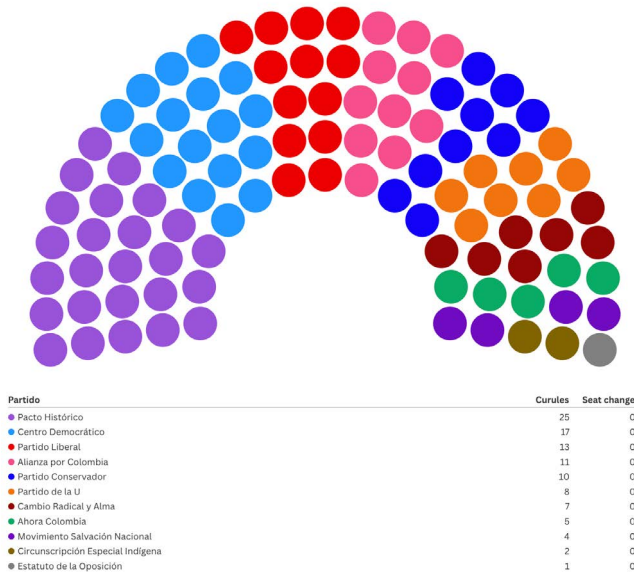
La declaratoria de un partido constituye una señal política, pero no garantiza que todos sus congresistas acompañen, de manera uniforme, la agenda gubernamental. Esta diferencia será especialmente relevante en las colectividades tradicionales, en las coaliciones electorales conformadas para competir en los departamentos y en las bancadas con liderazgos regionales capaces de negociar directamente con el Ejecutivo.

El Congreso 2026-2030 inicia sin una mayoría propia del Gobierno y con una correlación de fuerzas que obligará al Ejecutivo a construir acuerdos diferenciados en Senado y Cámara. Aunque las declaratorias formales permitirán identificar un bloque inicial de gobierno, otro de oposición y un grupo de partidos independientes o por definir, la gobernabilidad real dependerá de la disciplina interna de las bancadas y de la negociación particular de cada iniciativa.

Con corte al 15 de julio, el Centro Democrático, Cambio Radical y Salvación Nacional constituyen la base confirmada del Gobierno en el Congreso. El Pacto Histórico, acompañado por las curules derivadas del Estatuto de la Oposición, será el principal bloque opositor. La U ha anunciado su intención de sumarse al Gobierno, mientras el Partido Conservador aparece como otro aliado probable. Liberales, partidos de centro, movimientos regionales y circunscripciones especiales tendrán, por tanto, un papel determinante como bisagras.

Senado: una mayoría que deberá completarse con partidos bisagra.

Senado Partidos



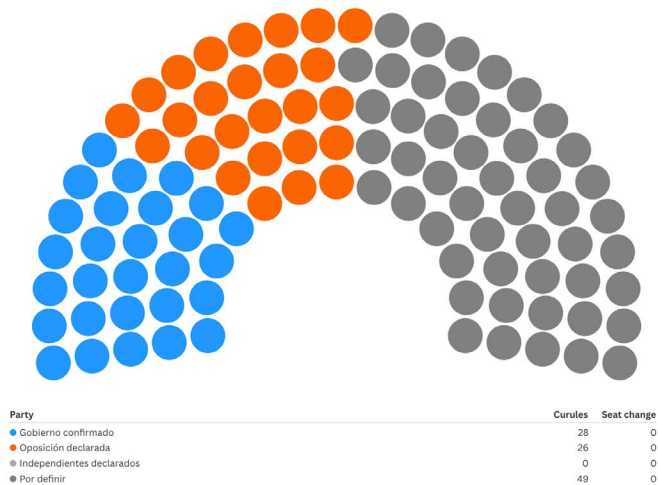
La composición del Senado obliga al Gobierno a asegurar acuerdos con partidos bisagra y liderazgos individuales con capacidad de incidir en plenaria. Aunque la declaratoria formal de las colectividades será relevante, la disciplina interna y la negociación por agenda serán determinantes para medir la gobernabilidad real.

El nuevo Senado estará integrado por 103 congresistas. El Pacto Histórico será la bancada más numerosa, con 25 curules, seguido por el Centro Democrático, con 17; el Partido Liberal, con 13; Alianza por Colombia, con 11; el Partido Conservador, con 10; y el Partido de la U, con 8. Ninguna colectividad tiene capacidad para controlar por sí sola la plenaria, por lo que las mayorías dependerán de alianzas multipartidistas.

La composición partidista muestra un Senado dividido entre una bancada opositora numerosa, un bloque de derecha fortalecido y varias colectividades tradicionales y de centro con capacidad para inclinar las votaciones. El principal activo del Gobierno será la cercanía ideológica con el Centro Democrático, Cambio Radical y Salvación Nacional; su principal limitación será que esos partidos no alcanzan por sí solos la mayoría requerida para controlar la agenda.

La declaratoria actual permite identificar un bloque de gobierno de 28 senadores, compuesto por el Centro Democrático, Cambio Radical y Salvación Nacional. La oposición declarada reúne 26 curules entre el Pacto Histórico y la curul obtenida por Iván Cepeda mediante el Estatuto de la Oposición. Las 49 curules restantes corresponden a partidos que todavía no han formalizado su posición o que podrían optar por la independencia.

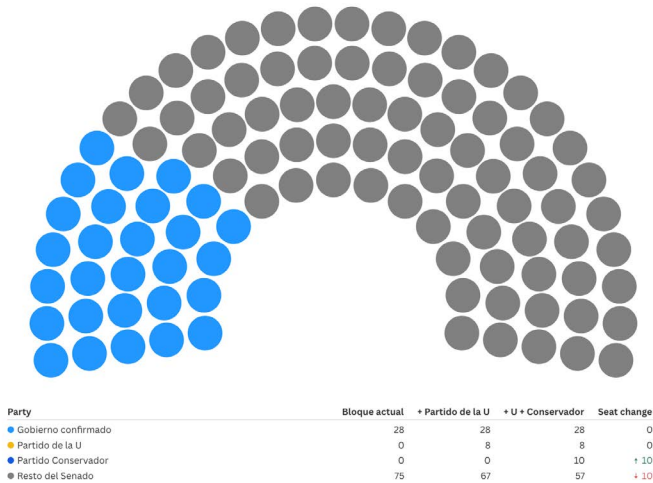
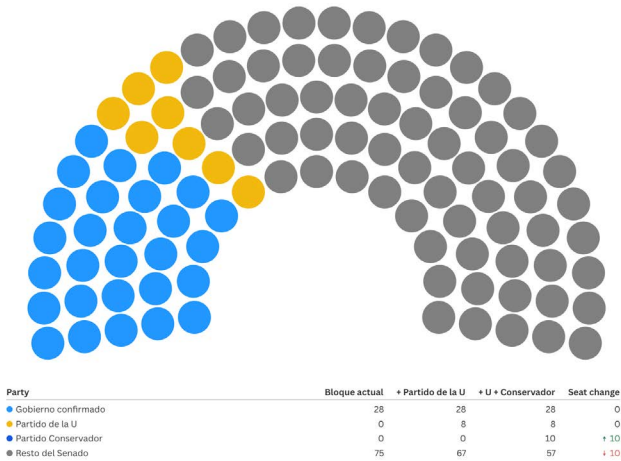
Senado Declaratoria Actual (15 de julio)



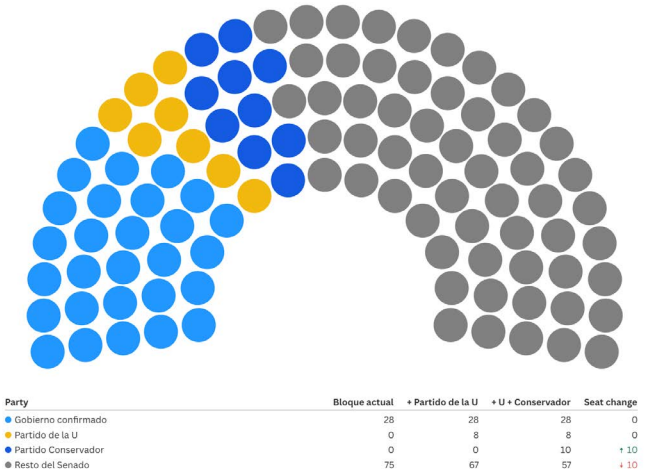
Este primer mapa deja tres conclusiones:

La U y el Partido Conservador acercan al Gobierno al umbral, pero no lo completan. Si los 8 senadores de la U y los 10 conservadores se incorporan al bloque oficialista, la coalición alcanzaría 46 curules y todavía necesitaría 6 votos.

El Gobierno comienza cerca de la oposición, pero lejos de la mayoría. Su bloque confirmado de 28 senadores apenas supera las 26 curules de la oposición declarada y necesita 24 votos adicionales para alcanzar la mayoría absoluta de 52.



El último tramo de la mayoría dependerá de los partidos bisagra. Liberales, Alianza por Colombia, Ahora Colombia, las curules indígenas y algunos liderazgos individuales tendrán capacidad para completar, condicionar o bloquear las mayorías del Ejecutivo.



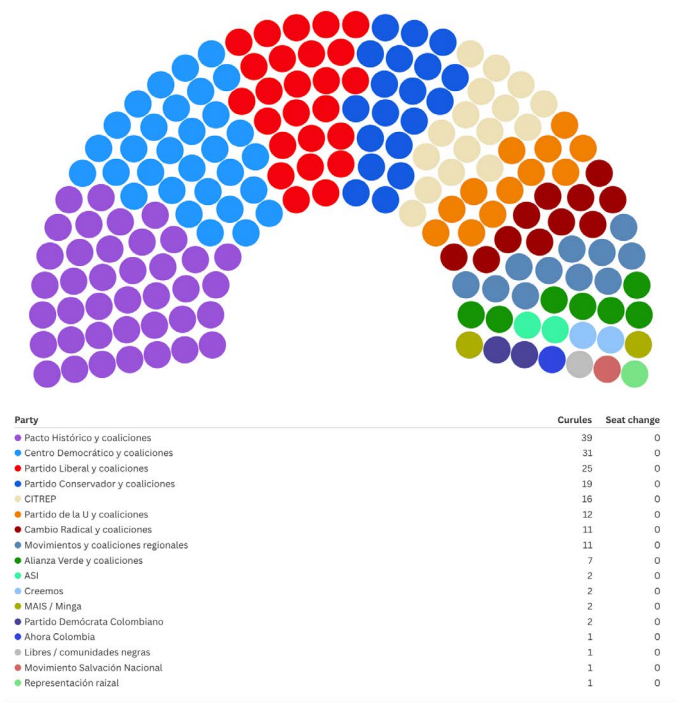
La evolución muestra que el Gobierno puede construir una coalición amplia, pero no automática. Incluso con la incorporación de la U y del Partido Conservador, seguirá dependiendo de acuerdos adicionales. El Partido Liberal será uno de los actores más relevantes: sus 13 senadores pueden completar por sí solos la mayoría, pero una eventual declaratoria de independencia le permitiría negociar proyecto por proyecto, modular textos y elevar el costo de su respaldo.

La gobernabilidad del Senado tampoco dependerá exclusivamente de la votación en plenaria. La distribución de las mesas directivas, la Presidencia del Senado, el control de las comisiones y la selección de ponentes serán determinantes para definir qué iniciativas avanzan, cuáles se modifican y cuáles quedan represadas. Las tensiones alrededor de las primeras dignidades muestran, además, que compartir la condición de partidos de gobierno no elimina la competencia interna por el control de la agenda.

La disputa por esas dignidades abre una alerta particular sobre la cohesión del Centro Democrático. El partido llega como la principal fuerza del bloque de gobierno, pero la puja por la Presidencia del Senado (entre la pretensión del uribismo de respaldar a Honorio Henríquez y la decisión del presidente electo de impulsar a Alfredo Deluque) ya evidenció que la cercanía ideológica no elimina las diferencias sobre poder, representación y autonomía partidista. A esto se suma la llegada de liderazgos con mayor margen propio, como Daniel Briceño, cuyos cuestionamientos a la estrategia presidencial de Paloma Valencia generaron malestar entre sectores del partido y reforzaron la percepción de que no todas sus figuras responderán de la misma forma a la dirección nacional. La pregunta de fondo es si el Centro Democrático logrará convertir esa diversidad interna en una bancada coordinada o si la competencia entre los liderazgos tradicionales, las figuras emergentes y la relación con el nuevo Gobierno terminará fragmentando sus decisiones durante el cuatrienio. La elección de las mesas directivas será el primer indicador: puede consolidar al partido como eje de la coalición o anticipar una bancada con voces, incentivos y estrategias divergentes.

Cámara: la gobernabilidad pasa por las regiones

Composición de la Cámara por partido y coalición electoral



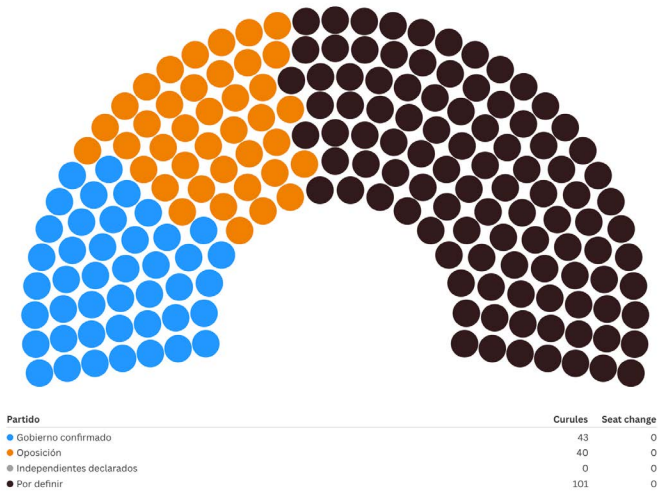
La composición muestra una Cámara más dispersa que el Senado. El Pacto Histórico y sus coaliciones conforman el grupo más numeroso; el Centro Democrático, los liberales, los conservadores, la U y Cambio Radical mantienen bancadas significativas; mientras las CITREP, los movimientos regionales, las circunscripciones étnicas y otras coaliciones territoriales amplían el número de actores necesarios para construir una mayoría.

En la declaratoria actual, el bloque de gobierno reúne 43 representantes y la oposición 40. Las 101 curules restantes permanecen en partidos o sectores cuya posición todavía no está formalmente definida. Esta distribución evidencia que el Gobierno parte con una base relevante, pero todavía insuficiente para controlar la plenaria.

La Cámara será el espacio donde el componente regional tendrá mayor peso. Las bancadas departamentales, los intereses presupuestales y la relación con alcaldes y gobernadores incidirán en la formación de mayorías, especialmente en proyectos con impacto fiscal, territorial, minero-energético, social y de infraestructura.

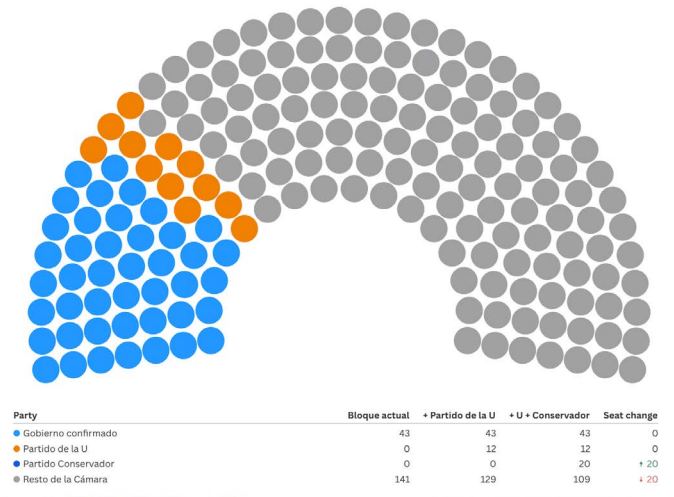
A diferencia del Senado, la composición de la Cámara no puede leerse únicamente desde las direcciones nacionales de los partidos. Una parte de los representantes fue elegida mediante coaliciones departamentales, movimientos regionales, circunscripciones étnicas y curules especiales. Esto significa que congresistas elegidos dentro de una misma coalición electoral pueden asumir posiciones diferentes frente al Gobierno una vez comience el trámite legislativo.

Cámara según la declaratoria actual de los partidos



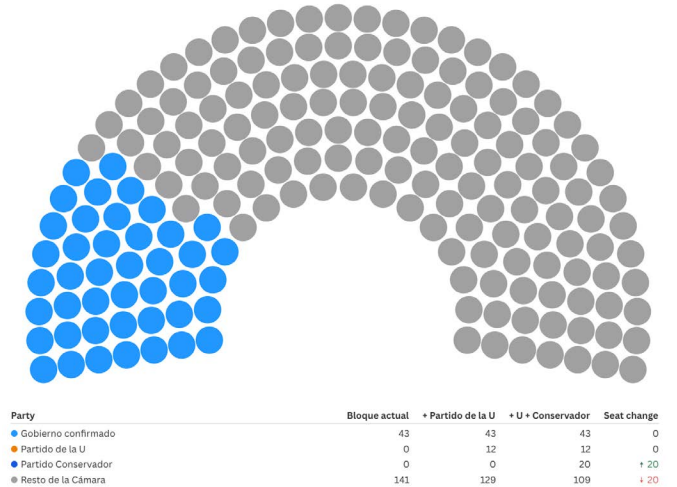
La lectura de Cámara deja tres elementos centrales:

La U y el Partido Conservador fortalecen el bloque, pero tampoco aseguran el control de la plenaria. Con su incorporación, la coalición llegaría a 75 representantes y todavía necesitaría 18 votos adicionales.

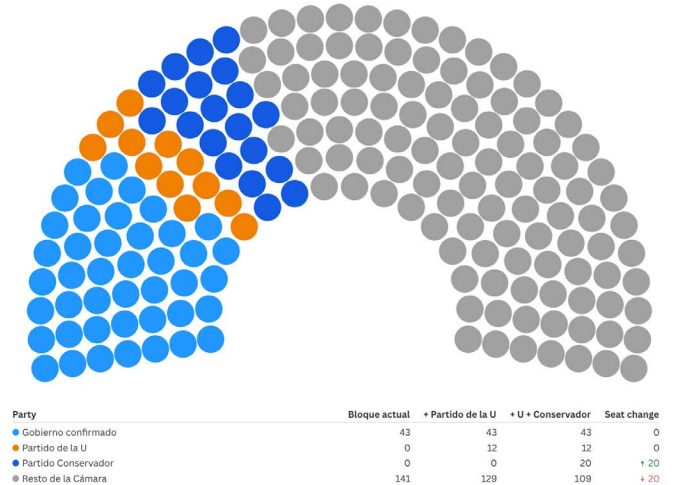


Nota metodológica: la gráfica de composición de la Cámara presenta partidos, coaliciones electorales y agrupaciones territoriales. Las gráficas de declaratoria y escenario de coalición reorganizan las curules de acuerdo con su alineamiento político actual o esperado. Por esta razón, las categorías de las visualizaciones no deben compararse como si fueran una suma mecánica: algunas coaliciones electorales incluyen candidatos de diferentes partidos y pueden dividirse al momento de declararse frente al Gobierno.

La mayoría actual está abierta. El Gobierno cuenta con 43 representantes confirmados, menos de la mitad de los 93 votos requeridos para alcanzar la mayoría absoluta con la composición utilizada en estas visualizaciones.



La negociación será territorial y no solamente partidista. El Gobierno tendrá que construir apoyos con liberales, movimientos regionales, coaliciones departamentales, CITREP y circunscripciones especiales. En esas conversaciones pesarán la inversión regional, el presupuesto, la infraestructura, el agro, la salud, la seguridad y la relación con gobernadores y alcaldes.



El escenario ampliado confirma que la Cámara será el principal espacio de negociación territorial del nuevo Gobierno. A diferencia del Senado, donde las direcciones nacionales y los liderazgos partidistas tendrán mayor capacidad de ordenar las bancadas, en la Cámara la formación de mayorías estará atravesada por intereses departamentales, compromisos electorales y demandas concretas de inversión.

Las curules regionales y especiales tampoco pueden asumirse como un bloque uniforme. Su acompañamiento dependerá del contenido de cada proyecto y de su efecto sobre los territorios. Esto será especialmente visible durante la discusión del presupuesto, las reformas al sistema general de participaciones, los proyectos de infraestructura, la política minero-energética, el desarrollo rural y las iniciativas relacionadas con la implementación territorial de la paz.

TIPO DE INICIATIVA	MAYORÍA REQUERIDA	SENADO	CÁMARA
Ley ordinaria	Mayoría simple de los asistentes, siempre que exista quórum decisorio	Variable. Con asistencia plena: 52	Variable. Con asistencia plena: 93
Ley estatutaria	Mayoría absoluta de los integrantes de cada corporación	Variable. Con asistencia plena: 52	Variable. Con asistencia plena: 93
Acto legislativo, primera vuelta	Mayoría simple de los asistentes	Variable. Con asistencia plena: 52	Variable. Con asistencia plena: 93
Acto legislativo, segunda vuelta	Mayoría absoluta de los integrantes de cada corporación	Variable. Con asistencia plena: 52	Variable. Con asistencia plena: 93

La principal dificultad del Gobierno no será únicamente alcanzar una mayoría en la votación final. Cada proyecto deberá conservar sus apoyos durante el paso por comisiones, plenarias, conciliaciones y, cuando corresponda la segunda vuelta de una reforma constitucional. Por eso, una coalición suficiente para iniciar el trámite no necesariamente será suficiente para aprobar el mismo texto al final.

Una gobernabilidad por capas

La gobernabilidad del nuevo Congreso se construirá por capas. El primer nivel será el bloque ideológicamente cercano al Gobierno; el segundo, la incorporación de la U y del Partido Conservador; y el tercero, la negociación con liberales, partidos de centro, movimientos regionales y congresistas individuales.

El Ejecutivo tiene condiciones para construir mayorías durante el primer año, cuando suele existir mayor disposición para acompañar la agenda del gobierno entrante. Sin embargo, esas mayorías serán prestadas, heterogéneas y dependientes de resultados. Su estabilidad estará condicionada por el reparto de dignidades, la participación de los partidos en la agenda, la relación con los territorios y la capacidad del Gobierno para evitar que las disputas internas se trasladen a las votaciones.

El Congreso 2026-2030 no parte, por tanto, de un escenario de bloqueo, pero tampoco de una gobernabilidad asegurada. El Gobierno podrá aprobar parte de su agenda si logra priorizar, negociar desde las comisiones y reconocer el poder de los partidos bisagra. La principal prueba no será conformar una coalición formal, sino mantenerla durante el trámite completo de las reformas.

04

DIGNIDADES

Los comités de compromisarios políticos del Congreso lograron alcanzar acuerdos para la distribución de las mesas directivas, de cara a la instalación del nuevo periodo legislativo. Si bien las bancadas consensuaron la conformación de las presidencias de la Cámara de Representantes y de las 14 comisiones constitucionales, no fue posible alcanzar un acuerdo sobre la Presidencia del Senado, cuya definición quedó en manos de la plenaria mediante voto limpio.

Así quedó el mapa del poder legislativo:



Presidencia del Senado: Quedó ratificada en manos del senador Honorio Henríquez (Partido Centro Democrático). Su postulación logró consolidar mayorías gracias al respaldo del Partido Pacto Histórico, y algunos sectores independientes.

Presidencia de la Cámara: Se eligió al representante Nicolás Barguil (Partido Conservador). Con este movimiento, los conservadores aseguraron el liderazgo de la cámara baja para el periodo de sesiones 2026-2027, pero a cambio, cedieron la secretaría de la corporación a una ficha de línea liberal y apoyaron la presidencia de Deluque al Senado.

Comisiones Constitucionales: Los compromisarios definieron la representación proporcional de los partidos en las mesas directivas de las siete comisiones de cada corporación. Se priorizó entregar las comisiones económicas (Primera y Tercera) a los partidos declarados formalmente de Gobierno para viabilizar la agenda del presidente electo Abelardo de la Espriella. De esta manera, en ambas comisiones ya obtiene mayorías.



Presidente del Senado / Honorio Henríquez

Es una de las principales figuras del Centro Democrático y uno de los dirigentes más cercanos al expresidente Álvaro Uribe Vélez dentro de esa colectividad. Senador desde 2014 y primer vicepresidente del Senado para el periodo 2025-2026, ha consolidado un liderazgo en temas de salud, asuntos laborales y fortalecimiento institucional. Su trayectoria lo ha convertido en uno de los principales articuladores de la agenda legislativa del uribismo y en un referente del partido.



Presidente de la Cámara / Nicolas Barguil

Es una de las figuras emergentes del Partido Conservador en Córdoba. Es Representante a la Cámara desde 2022. Su mandato ha estado relacionado, especialmente, a temas del sector agropecuario y desarrollo rural. Hace parte del grupo político liderado por su primo, David Barguil, una de las principales figuras del conservatismo en la región Caribe.



El Vicepresidente del senado / Manuel Antonio Virgüez

Es una de las principales figuras del Partido MIRA y actualmente preside esa colectividad. Senador en varios periodos desde 2006, ha consolidado un liderazgo en la estrategia política y electoral del partido, impulsando alianzas como la coalición Ahora Colombia. Su trayectoria y capacidad de interlocución lo han convertido en uno de los principales articuladores de la agenda legislativa y del posicionamiento político del MIRA en el Congreso.



Vicepresidente de Cámara/ Simón Molina Gómez

Es una de las nuevas figuras del movimiento Creemos, en Antioquia y hace parte del proyecto político liderado por Federico Gutiérrez. Elegido representante a la Cámara para el periodo 2026-2030, ha consolidado su liderazgo dentro de esa colectividad y representa el fortalecimiento de Creemos como una fuerza política de centroderecha en el departamento.



Secretario General de Senado/ Diego Alejandro Gonzalez

Es uno de los funcionarios con mayor influencia en el funcionamiento del Congreso de la República. Con más de dos décadas vinculado al Legislativo, ha ocupado cargos estratégicos en la administración parlamentaria. Su experiencia y conocimiento del procedimiento legislativo lo han consolidado como un actor clave para la articulación institucional y la coordinación entre las mesas directivas y las diferentes bancadas.



Secretario General de Cámara/ Miguel Angel Sanchez Vasquez

Es una de las figuras emergentes del Partido Conservador en Córdoba. Es Representante a la Cámara desde 2022. Su mandato ha estado relacionado, especialmente, a temas del sector agropecuario y desarrollo rural. Hace parte del grupo político liderado por su primo, David Barguil, una de las principales figuras del conservatismo en la región Caribe.

Del consenso al voto limpio

Los entendimientos por construir un acuerdo alrededor de la Presidencia del Senado no prosperaron y los compromisarios no lograron consolidar una candidatura de consenso. Ante la falta de un entendimiento político, la elección se definió mediante "voto limpio" entre Honorio Henríquez y Alfredo Deluque. Este episodio deja en evidencia que la coordinación interna no estará exenta de diferencias y será necesario observar cómo evolucionan estas relaciones durante el trámite de la agenda legislativa.

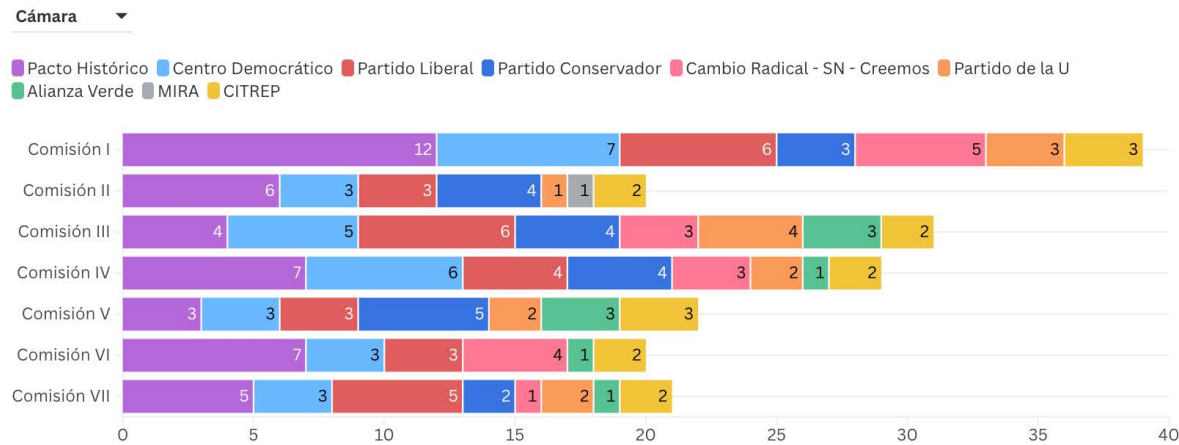
Mesas directivas del Senado y Cámara en pleno

SENADO				
CÁMARA				
AÑO	PRIMER AÑO	SEGUNDO AÑO	TERCER AÑO	CUARTO AÑO

Composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes según el acuerdo de compromisarios

Los acuerdos de compromisarios son los consensos que construyen las bancadas para definir la integración de las comisiones constitucionales y la distribución de las mesas directivas durante el cuatrienio. Al momento de la publicación de este informe, únicamente se conocía el acta de acuerdos de compromisarios de la Cámara de Representantes.

La definición de los acuerdos en el Senado se ha retrasado debido a la disputa por la Presidencia de esa corporación, que ha concentrado las negociaciones entre las bancadas. En los próximos días se espera que se consoliden los acuerdos de compromisarios y se conozca una versión definitiva de la conformación de las comisiones del Senado.



Fuente: elaboración propia con base en acuerdos de compromisarios de Cámara de Representantes

El bloque oficialista (Centro Democrático y Cambio Radical-SN-Creemos) enfrenta un panorama de gobernabilidad altamente fragmentado, ya que no logra mayorías absolutas por sí solo en ninguna de las siete comisiones constitucionales. Su mayor fortaleza se concentra en la Comisión III (Económica) y la Comisión IV (Presupuesto), donde suman 8 y 9 curules, respectivamente, quedando muy cerca del Pacto Histórico; sin embargo, en células clave como la Comisión I (Asuntos Constitucionales) y la Comisión VI (Transportes y Educación), la coalición de gobierno se encuentra en una notable desventaja numérica frente a los 12 y 7 votos que ostenta individualmente el Pacto Histórico. Esto obligará al Ejecutivo a mantener una estrategia de negociación permanente con las bancadas declaradas independientes para poder destrabar y aprobar su agenda legislativa.

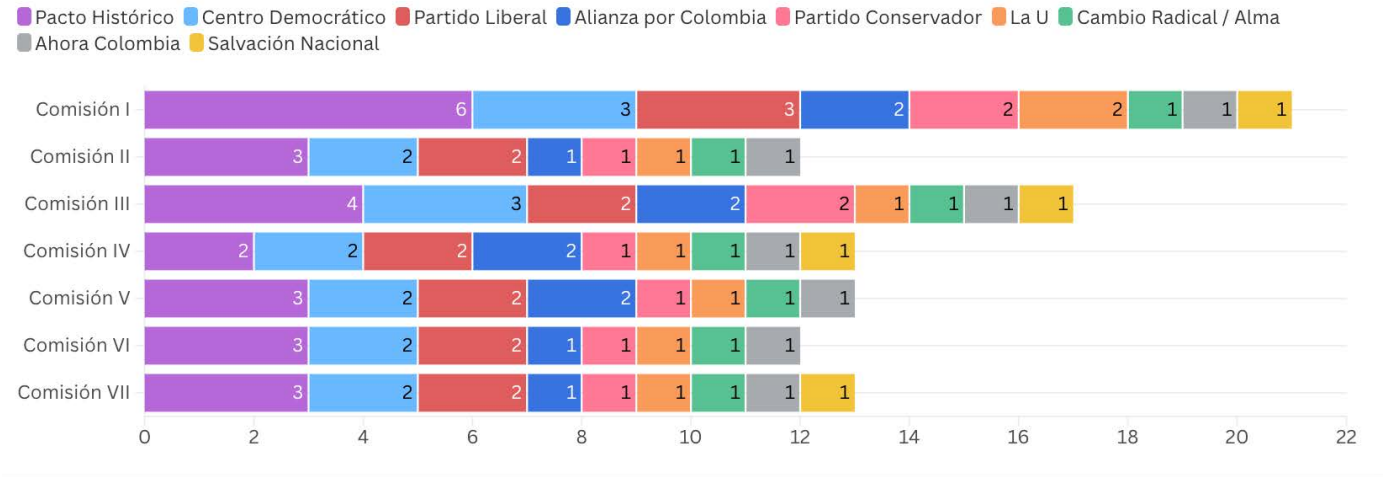
Por consiguiente, el Partido Liberal, el Partido de la U y las curules de paz (CITREP) se consolidan como los verdaderos árbitros y jueces de las reformas presidenciales en la Cámara. El Partido Liberal, con una presencia fuerte y constante de entre 3 y 6 curules en todas las comisiones, y el Partido de la U, con aportes estratégicos de hasta 4 curules en temas económicos, inclinarán la balanza en cada votación. Un caso crítico para el gobierno será la Comisión VII (Salud y Trabajo), donde la oposición del Pacto Histórico (5), sumada a un Partido Liberal fuerte (5) y las curules de paz (2) podrían bloquear fácilmente cualquier reforma laboral o pensional si el oficialismo no logra seducir a los sectores independientes con representación en esa célula.

Nota metodológica: La distribución de las curules por comisión incorpora los acuerdos políticos de redistribución alcanzados entre las bancadas al inicio de la legislatura. Las siguientes modificaciones fueron consideradas para reflejar la composición final de las comisiones:

- Comisión I (Primera): El Pacto Histórico pasa de 10 a 12 curules al sumar la curul de la oposición (por derecho propio) y una cedida por Alianza Verde. Alianza Verde reduce su representación de 1 a 0 curules. Adicionalmente, el Partido Conservador cede una curul a Cambio Radical, quedando con 3 y 5 curules, respectivamente.
- Comisión II (Segunda): Cambio Radical cede su única curul al Partido Conservador, por lo que pasa de 1 a 0 curules y el Conservador aumenta de 3 a 4. El Pacto Histórico mantiene sus 6 curules, ya que Alianza Verde no contaba con representación para realizar una cesión.
- Comisión III (Tercera): El Pacto Histórico reduce su representación de 6 a 4 curules tras ceder una al Partido de la U (que pasa a 4) y otra a Alianza Verde (que aumenta a 3).
- Comisión V (Quinta): El Pacto Histórico cede una curul a Alianza Verde, quedando con 3 curules, mientras que Alianza Verde aumenta a 3. Además, Cambio Radical transfiere una curul al Partido Conservador, quedando con 0 y 5 curules, respectivamente.
- Comisión VI (Sexta): El Partido de la U cede su única curul al Pacto Histórico, por lo que la U queda sin representación y el Pacto aumenta a 7 curules. A su vez, el Partido Conservador transfiere su única curul a Cambio Radical, quedando con 0 y 4 curules, respectivamente.

Estas redistribuciones fueron incorporadas en el cálculo de la composición final de cada comisión.

Senado de la República



Para el cálculo de la distribución de las Comisiones Constitucionales del Senado no se tuvo en cuenta la curul del Estatuto de la Oposición, dado que esta tiene asignación directa en la Comisión Primera. La proyección elaborada por ORZA se basa en una distribución proporcional de las curules obtenidas por cada partido, aplicando el sistema de cociente electoral.

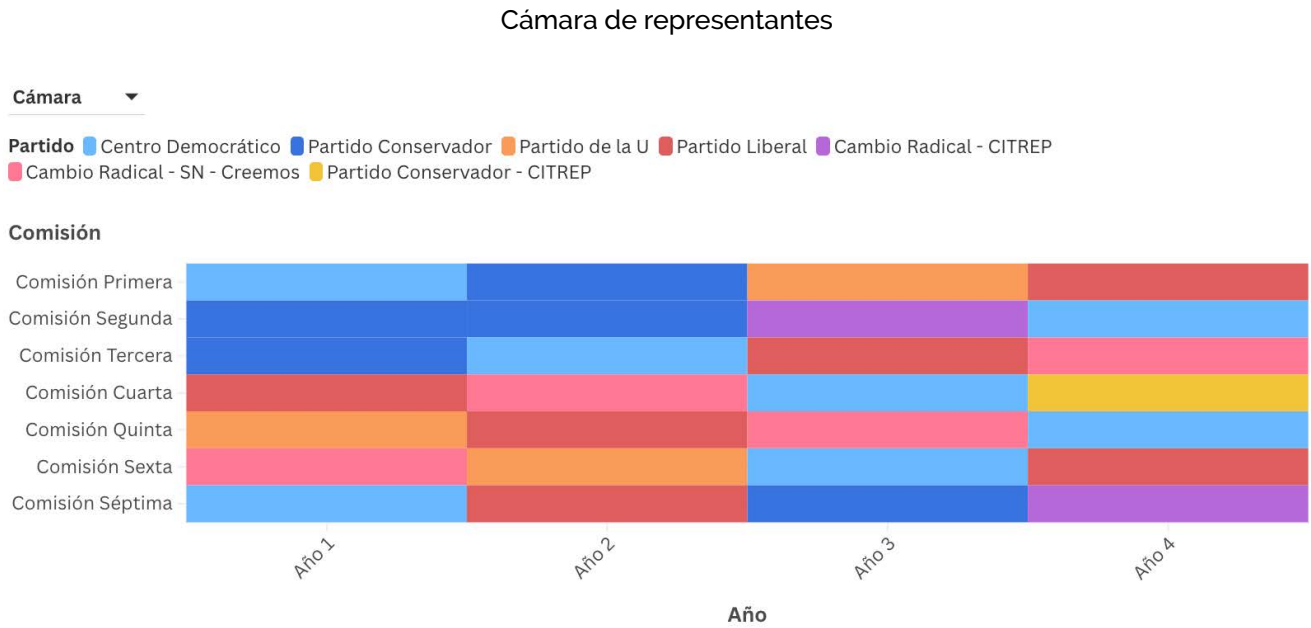
El propósito de este ejercicio es ofrecer una simulación técnica que permita anticipar la posible conformación de las comisiones, considerando que, al momento de publicación de este informe, aún no se conoce el acuerdo de compromisarios del Senado. Es importante precisar que el resultado del cociente electoral constituye únicamente el punto de partida para la distribución de las comisiones. Posteriormente, en las reuniones de compromisarios, las bancadas negocian e intercambian asignaciones específicas con el fin de ajustar la representación de cada partido en determinadas comisiones, tal como ya ocurrió en la Cámara de Representantes. Por esta razón, la composición definitiva puede presentar variaciones frente a la proyección aquí presentada.

La composición proyectada de las comisiones constitucionales del Senado perfila un escenario de gobernabilidad viable, pero altamente exigente, para un eventual gobierno de Abelardo de la Espriella. Aunque el Pacto Histórico conserva la bancada individual más numerosa en varias comisiones, su representación oscila entre 2 y 5

curules, lejos de una mayoría que le permita controlar el trámite legislativo. En contraste, los partidos que podrían integrar la coalición de gobierno, Centro Democrático, Partido Conservador, Partido de la U, Cambio Radical/Alma, Salvación Nacional y, dependiendo de la agenda, sectores del Partido Liberal, MIRA y Alianza por Colombia, reúnen una mayoría potencial suficiente para impulsar proyectos estratégicos y conducir las discusiones en la mayoría de las comisiones.

No obstante, esas mayorías no serán automáticas ni necesariamente estables. Por el contrario, serán mayorías relativas que variarán según la naturaleza de cada iniciativa y el nivel de cohesión de la coalición. A ello se suma un fenómeno cada vez más evidente de fragmentación interna dentro de los partidos, que reduce los incentivos para conformar coaliciones oficiales amplias y dificulta la disciplina en las votaciones. En consecuencia, el Senado seguirá siendo un escenario de intensa negociación política, donde la gobernabilidad dependerá menos de la aritmética legislativa y más de la capacidad del Ejecutivo para construir acuerdos flexibles, mantener alineados a sus aliados y adaptar su estrategia a cada proyecto, especialmente en la Comisión Primera, donde se tramitan las reformas constitucionales y las iniciativas de mayor impacto institucional.

Presidencias de las Comisiones Constitucionales Permanentes para el cuatrienio



Fuente: elaboración propia con base información divulgada por La Silla Vacía

En la Cámara, la distribución de las presidencias de las comisiones permanentes refleja un esquema de gobernabilidad basado en el equilibrio entre los principales partidos de la coalición y de la oposición, más que en la concentración del poder en una sola fuerza política. Centro Democrático, Partido Conservador, Partido Liberal, Partido de la U y Cambio Radical se alternan el liderazgo de las siete comisiones durante el cuatrienio, lo que permite repartir incentivos políticos y reducir tensiones internas. Este diseño fortalece la estabilidad de las mayorías legislativas al ofrecer espacios de dirección a los distintos socios, aunque también obliga al Gobierno a mantener una coordinación permanente para evitar que los cambios anuales en las presidencias alteren las prioridades de la agenda legislativa.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, el cronograma favorece una administración escalonada de la coalición. En el primer año, las presidencias recaen principalmente en partidos cercanos al bloque de gobierno o con capacidad de negociación, facilitando el trámite de las iniciativas prioritarias al inicio del mandato. Sin embargo, la rotación prevista para los años siguientes implica que el Ejecutivo deberá reconstruir acuerdos políticos de manera periódica, especialmente en comisiones estratégicas como la Primera, Tercera, Cuarta y Séptima. En consecuencia, la estabilidad legislativa dependerá menos de la distribución inicial de los cargos y más de la capacidad del Gobierno para preservar la cohesión de la coalición a lo largo del cuatrienio.

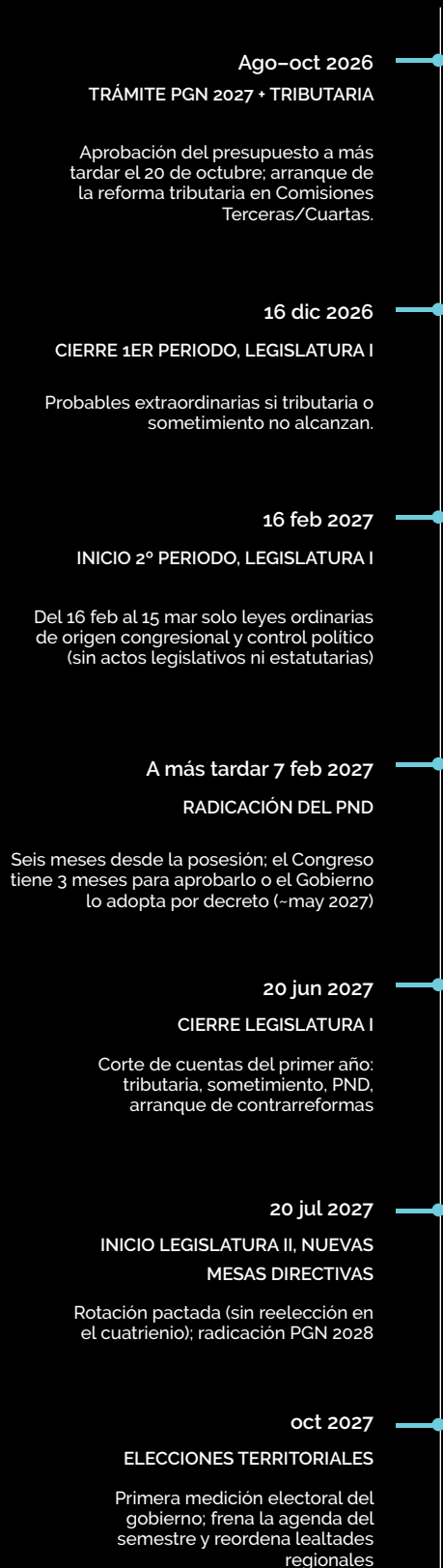
Senado de la República

Como aún no se conoce el acuerdo de compromisarios del Senado, tampoco existe consenso sobre la distribución de las mesas directivas de las comisiones constitucionales para el cuatrienio. Adicionalmente, la elección de Honorio Enríquez (Centro Democrático) como presidente del Senado, en detrimento del candidato respaldado por el presidente Abelardo de la Espriella, ha obligado a replantear las negociaciones entre las bancadas y a recalcular los acuerdos de compromisarios para la conformación de las comisiones constitucionales en el Senado. La repartición de dignidades en las mesas directivas se conocerá con el acuerdo de compromisarios.

05

PRIORIDADES EN EL CONGRESO





Otras agendas prioritarias (oposición y partidos tradicionales)

- Pacto Histórico (26 senadores, 43 representantes): oposición declarada "firme, democrática y movilizadora" para bloquear el desmonte de reforma agraria, laboral, pensional, educación pública y paz; Cepeda la lidera desde la curul del Estatuto de la Oposición.
- Línea roja fiscal del Pacto: el ajuste no puede hacerse recortando derechos; exige tributación más progresiva, desmonte de beneficios a grandes empresas y lucha contra la evasión — será su posición en el debate tributario.

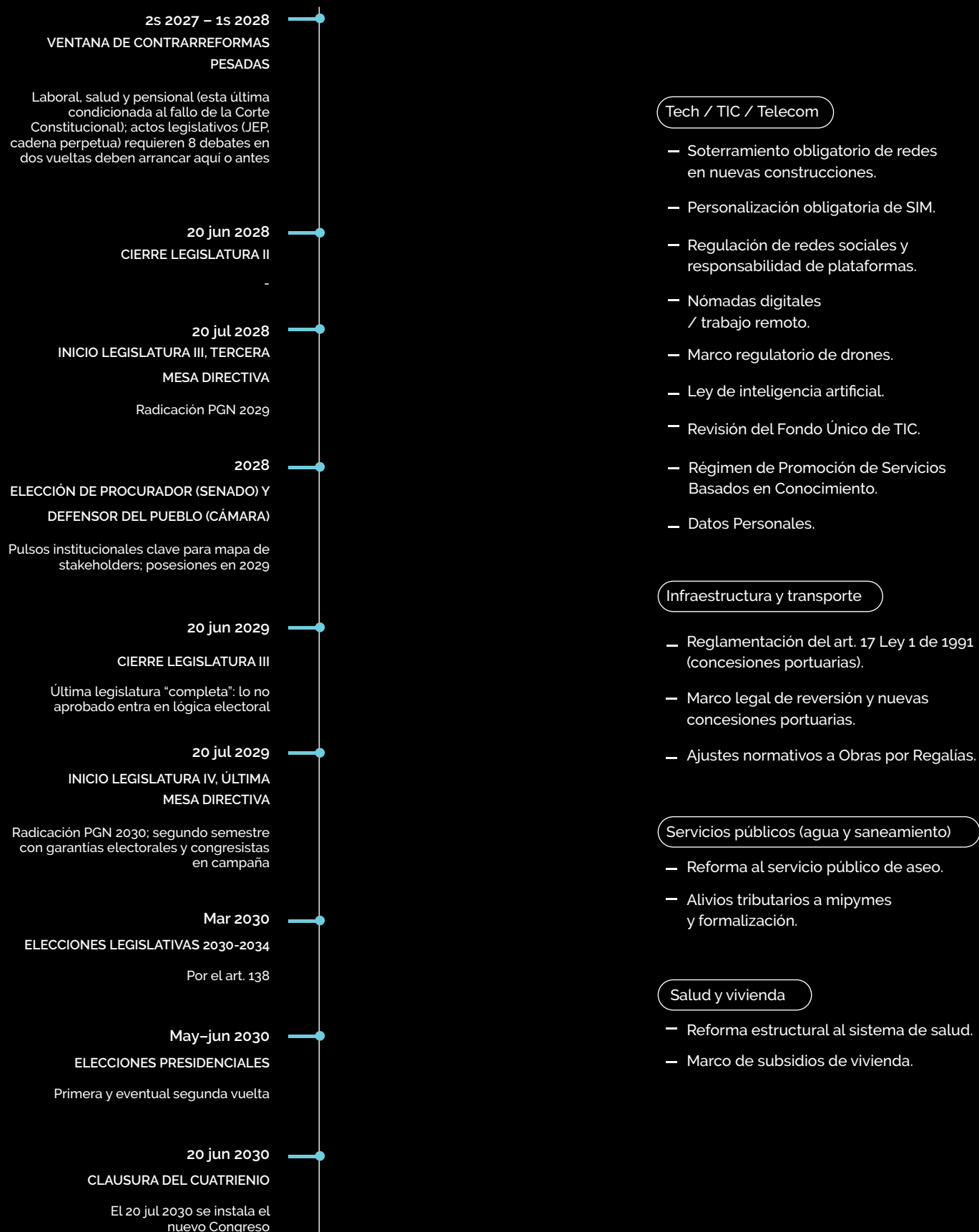
Sectorial

Energía eléctrica y gas

- Marco legislativo de seguridad energética y energía en firme.
- Ley de impulso a la oferta de gas natural.

Petróleo y gas

- Ley habilitante de fracking.
- Marco de estabilidad fiscal y contractual

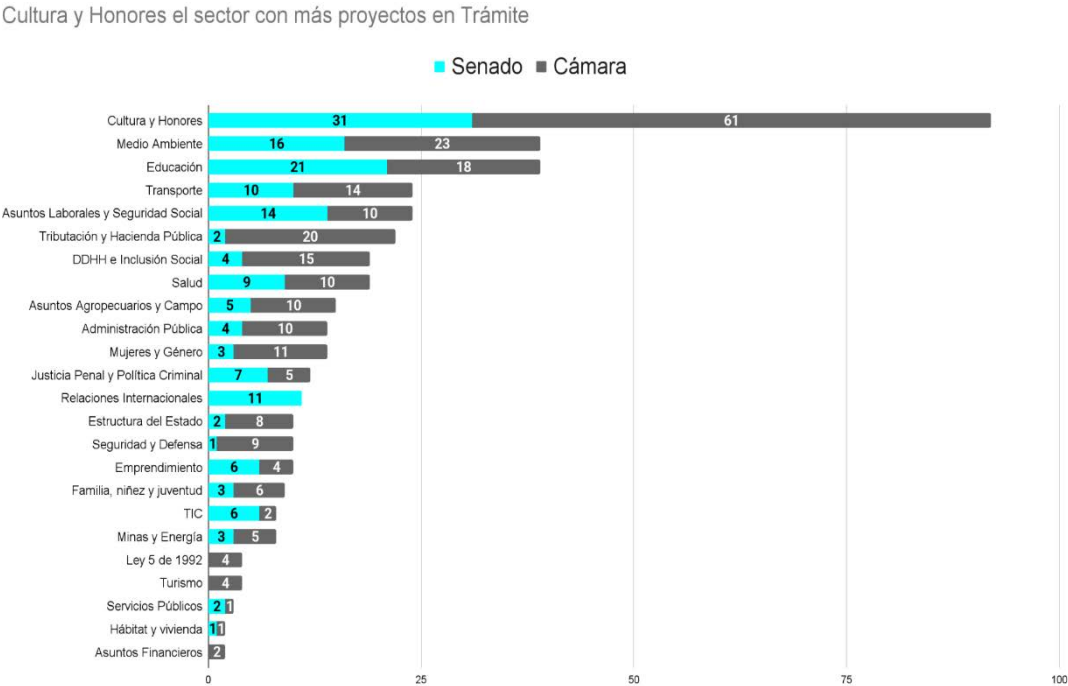


06

LO QUE QUEDA EN TRÁMITE

06

Lo que queda en trámite



El Congreso 2026–2030 recibe una agenda acumulada con alta dispersión temática. La mayor concentración está en Cultura y Honores, con 92 proyectos, seguida por Medio Ambiente y Educación, con 39 proyectos cada una. Más atrás aparecen Transporte y Asuntos Laborales y Seguridad Social, con 24 proyectos, y Tributación y Hacienda Pública, con 22.

La lectura política está en la diferencia entre volumen e impacto. Cultura y Honores concentra el mayor número de iniciativas, pero su peso responde principalmente a proyectos de carácter simbólico, territorial o conmemorativo. En cambio, sectores como Medio Ambiente, Educación, Transporte, Laboral, Hacienda, Salud, Agro, TIC y Minas y Energía tienen mayor sensibilidad regulatoria y pueden activar debates de fondo durante la primera legislatura.

La Cámara concentra buena parte de la agenda pendiente en sectores como Cultura, Medio Ambiente, Tributación, Derechos Humanos, Administración Pública, Mujeres y Género, Seguridad y Defensa. Esto confirma su papel como corporación más territorial, diversa y permeable a demandas regionales. El Senado, por su parte, conserva peso en discusiones de Educación, Asuntos Laborales, Relaciones Internacionales, Justicia Penal y Emprendimiento.

Para el nuevo Congreso, esta agenda heredada funcionará como banco de iniciativas. Algunos proyectos podrán ser retomados por el Gobierno, otros servirán para que las bancadas muestren actividad legislativa temprana y varios podrán convertirse en alertas sectoriales si logran ponente, respaldo político o conexión con la agenda del Ejecutivo.

Conoce nuestra herramienta de monitoreo
y estimación de riesgos regulatorios de
la rama ejecutiva y legislativa.

S  N A R

jocampo@orza.com.co
mjescandon@orza.com.co

garaujo@orza.com.co
fmiranda@orza.com.co

O R Z A