

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA: ENTRE LAS ALIANZAS Y LA EFECTIVIDAD

La elección del Congreso el 13 de marzo para el período 2022-2026 generó una expectativa de renovación, representada en el aumento de las curules elegidas bajo un discurso de cambio en ambas cámaras. En la Cámara de Representantes, el Pacto Histórico, la Alianza Verde, el Nuevo Liberalismo, Comunes, y otras expresiones independientes de carácter progresista¹ suman un total de 57 curules, de las cuales 29 son nuevas. Mientras tanto, en el Senado, estos mismos partidos, junto a ASI y AICO, suman un total de 40 curules, de las cuales 17 son nuevas. De la mano de este proceso de renovación, la participación de las mujeres también aumentó, con una inclusión de 30 nuevas mujeres congresistas, representando un crecimiento del 9,1 % frente al Congreso anterior.

Los partidos tradicionales –que en su mayoría hicieron parte de la bancada de

.....

1 Este Congreso se destaca por la inclusión de nuevas personerías jurídicas dentro del campo progresista que hoy tienen acceso a una credencial en el Legislativo. Así, partidos como Nuevo Liberalismo, Dignidad, Fuerza Ciudadana y los movimientos de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) lograron representación por primera vez en este escenario.

gobierno de Iván Duque– experimentaron una significativa disminución en el número de curules. En la Cámara de Representantes, el Centro Democrático perdió 17 curules en comparación con el período inmediatamente anterior, mientras que la U y Cambio Radical redujeron en 12 y 11 curules su presencia, respectivamente. En el Senado, el Centro Democrático perdió seis curules, Cambio Radical cinco, y la U cuatro. No obstante, y en fiel reproducción del dicho tradicional “la excepción confirma la regla”, el partido Conservador logró no solo mantenerse, sino crecer en estas elecciones. Así, logró seis nuevas curules en la Cámara, para un total de 27, y aumentó una curul en el Senado, llegando a 15, con lo que se convirtió en la segunda fuerza en la Cámara Alta.

Sin embargo, a pesar del aumento en la proporción de fuerzas progresistas y alternativas, el gobierno electo no logró mayorías absolutas en el Legislativo. El nuevo presidente se encontró, entonces, con un Congreso donde los partidos tradicionales siguen constituyendo una importante mayoría, en el que partidos como Centro Democrático y Cambio Radical se declaran en oposición al proyecto de gobierno, mientras que los partidos Liberal, Conservador y de la U abren limitadas opciones al diálogo y la negociación con el Ejecutivo.



Teniendo en cuenta que el presidente fue elegido como representación de un proyecto alternativo que no logró mayorías absolutas en el Legislativo, el papel central del ministro del Interior de los primeros meses de Gobierno, Alfonso Prada, consistió en procurar acuerdos políticos que permitieran la gobernabilidad y el desarrollo de las reformas sociales que representan el núcleo del programa de gobierno. Así, en los primeros meses de gobierno se avanzó en una negociación con los partidos Liberal, Conservador, y de la U, que unidos recogen a un total de 39 senadores y 75 representantes a la Cámara, para lograr la participación de estos partidos en el Gobierno Nacional –lo que se evidenció en el ingreso de cuotas de estos partidos en ministerios como el de Vivienda, Transportes y TIC–, y garantizar acuerdos políticos que aseguraran la inclusión de estos partidos en la bancada de gobierno del Congreso.

En el marco de este primer momento, se avanzó en la aprobación de una reforma tributaria y la modificación, adición y prórroga a la Ley 418 de 1997, también conocida como la Ley de Paz Total. La noción de paz de esta ley comprende la seguridad humana, entendida como la protección de las personas, la naturaleza y los seres sintientes por medio de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública; y la paz total definida como una política de Estado que busca el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todas las personas; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

Esta ley establece distinciones en las aproximaciones del Estado con los diversos actores armados que existen en el país, y plantea un cambio sustancial en su

tratamiento. Por un lado, establece la posibilidad de realizar diálogos de carácter político, y lograr acuerdos de paz, con grupos armados organizados al margen de la ley, sujetos bajo la dirección de un mando responsable y con control del territorio. Por otro lado, permite el desarrollo de acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, es decir, organizaciones criminales organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, enmarcadas en patrones criminales que incluyen el sometimiento violento de la población civil y la realización de alguna función en el ámbito de las economías ilícitas. Para cada ruta de interlocución se plantea un final específico: mientras que en el caso de los actores políticos se busca la realización de acuerdos de paz, en el caso de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto se busca su sometimiento a la justicia.

El distanciamiento ideológico de los partidos políticos tradicionales con el programa de gobierno alternativo, el desgaste de los mecanismos de composición clientelar de mayorías en un ambiente político que exige cambios profundos, y la reticencia de los partidos tradicionales integrados en la coalición de gobierno a tramitar las reformas, fueron algunos de los aspectos que contribuyeron a la descomposición de estas mayorías en el Legislativo en el mes de abril.

Como consecuencia, en el balance del cierre del primer año de este Congreso se pueden evidenciar los diferentes momentos de la relación entre Ejecutivo y Legislativo. La agenda discutida durante esta primera legislatura da cuenta de, al menos, tres oleadas de nuevos proyectos de ley surgidos de la manifestación popular y la organización de los movimientos socia-



les en torno a una apuesta de cambio, que se evidenció inicialmente en las movilizaciones del año 2021, y que se desarrolló en las elecciones legislativas y presidenciales que permitieron la consolidación del Pacto Histórico como la primera fuerza política del país y la llegada a la presidencia de Gustavo Petro.

En términos de la revisión legislativa, en un primer momento, este nuevo Congreso recibió once proyectos presentados por el Comité Nacional de Paro (CNP) y la bancada de oposición al gobierno de Iván Duque en el marco del estallido social del año 2021. Posteriormente, el Congreso recibió un segundo grupo de 15 proyectos radicados durante los primeros meses tras las elecciones de 2022, que daban cuenta de una nueva bancada mayoritaria a favor del programa de cambio. Y finalmente, se radicaron en el Congreso lo que sería la tercera oleada de proyectos, asociada al desarrollo del impulso reformador del gobierno en el marco de la definición del programa “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, la cual se articuló en torno a 18 nuevos proyectos de acto legislativo y ley.

Con respecto al primer grupo, de los once proyectos presentados solo uno fue aprobado². Cinco proyectos no fueron debatidos ni una sola vez, mientras que tres fueron archivados en su primer debate, y solo uno llegó al segundo debate para ser archivado. Solo se mantiene vivo un proyecto, que busca la reactivación económica de las MiPymes, pero deberá cursar tres debates en la legislatura que viene, lo cual es poco probable.

Frente a la segunda oleada, de los 15 proyectos que se encontraban en trámi-

te para abril, cinco fueron aprobados en la primera legislatura; dos de estos corresponden a actos legislativos (jurisdicción agraria y campesinado como sujeto de derechos), cuya aprobación requería de amplias mayorías. Adicionalmente se aprobó el código electoral, así como el cambio de enfoque y nombre del MinCultura, y un acuerdo con la República Bolivariana de Venezuela sobre el transporte por carretera. Otros cinco proyectos continúan su trámite en el Congreso y deberán surtir los debates faltantes en la próxima legislatura para convertirse en leyes; es el caso de la regulación de cannabis de uso adulto, la ley de música y la aprobación del protocolo contra tráfico ilícito de migrantes, proyectos que deberán superar tres debates más. Los dos proyectos restantes, prohibición del fracking y el establecimiento del 12 de octubre como día de la diversidad étnica, tienen pendientes dos debates.

Sin embargo, el gobierno aún no logra aprobar la totalidad de su agenda legislativa. Cinco proyectos no lograron completar su trámite en el Congreso: el proyecto de acto legislativo para regularizar el cannabis (archivado en su último debate) y el proyecto de prohibición de entretenimiento cruel con animales (archivado en tercer debate). Tres proyectos fueron retirados por sus autores, como fue el caso de la reforma política (retirada por el entonces senador Roy Barreras tras la primera vuelta), y dos proyectos de aprobación de Convenciones Interamericanas contra el racismo y formas de discriminación.

De los 18 proyectos correspondientes a la tercera oleada, solo dos fueron aprobados en su totalidad (el Plan Nacional de Desarrollo –PND– y la adición presupuestal 2023). Tres proyectos tienen algún grado de avance en debates, como es el caso de las reformas pensional y a la salud, y

.....

2 El proyecto de ley de Matrícula Cero, que llegó a su último debate en la última semana de la legislatura.



la aprobación al Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura, los cuales cuentan con un primer debate. Cuatro proyectos (reforma laboral, ley de sometimiento, humanización penitenciaria y código ferroviario) fueron archivados por falta de trámite en la legislatura, ya que no surtieron ni un debate. Finalmente, otros nueve proyectos anunciados no fueron radicados en la legislatura –falta ver si serán presentados en julio–.

Las reformas a los regímenes de salud, laboral y pensional hicieron parte de la última oleada de proyectos, y fueron objeto de álgidos debates desde su radicación. En el interés de describir la complejidad de la situación en el Congreso, a continuación se presenta un breve análisis de lo ocurrido en el tránsito de cada una de estas reformas.

Al comienzo del año fue radicada la reforma a la salud. En febrero se presentó el texto a la Cámara de Representantes, el cual contenía, entre otros temas, la creación de los Centros de Atención Primaria (CAP), la eliminación de la intermediación de las EPS en la administración de los recursos de la salud por medio del giro directo realizado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), la dignificación de los profesionales médicos y la creación de un sistema público de información sobre el manejo de los recursos del sistema. Este proyecto de ley, consensuado con organizaciones de la sociedad civil, fue atacado desde el primer momento por parte de las EPS, gremios económicos, medios de comunicación y varios de los partidos políticos tradicionales.

Tras varios intentos de consensuar el texto, incluyendo la reunión de los directivos de las EPS con el presidente Petro, la tensión se saldó con la salida del gobierno de la ministra Carolina Corcho, el ingreso

de Guillermo Jaramillo a la cartera de salud, y la negociación al interior de la comisión séptima de la Cámara para lograr la aprobación del proyecto de ley en primer debate en mayo, por la votación mínima requerida para continuar el trámite parlamentario. El proyecto quedó vivo, sin embargo, no es clara la estrategia para conseguir su aprobación en la plenaria de la Cámara, mucho menos su continuación en el Senado.

La reforma laboral fue presentada un mes después de la radicación de la reforma a la salud. A diferencia de ésta, el texto del proyecto de ley había sido discutido en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, y la ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez, reiteró en varias ocasiones que existía disposición al diálogo y la concertación. De hecho, en marzo se llegó a anunciar que la reforma había sido concertada. Sin embargo, gremios como la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) y Aso Bancaria manifestaron su desacuerdo con los textos presentados, y congresistas de los partidos tradicionales hicieron eco de estos mensajes, llegando a persuadir a congresistas que inicialmente respaldaban el texto del gobierno.

La ponencia para primer debate de la reforma, coordinada por la representante María Fernanda Carrascal, sufrió un importante traspies con la presentación de una ponencia alternativa, firmada por el representante Víctor Manuel Salcedo del partido de la U, el cual se contaba, en principio, como uno de los congresistas comprometidos con la reforma y con la coalición de gobierno. Esta ponencia eliminaba o morigeraba varios de los elementos más transformadores de la reforma, y al ser



presentada primero, debía discutirse antes que la ponencia de la coalición. Tras una serie de recusaciones a varios congresistas de la comisión séptima, la ponencia alternativa no logró ponerse en consideración y se votó la ponencia del gobierno en la última semana de sesiones ordinarias. Dado que no se alcanzó a realizar la discusión del articulado, la reforma fue archivada al finalizar la primera legislatura.

En cuanto a la reforma pensional, presentada también en marzo –una semana después de la reforma laboral–, esta logró superar el primer debate en la comisión séptima del Senado. Aun cuando se repitió el patrón señalado en las reformas anteriores de rechazo por parte de los grandes gremios económicos y los fondos privados de pensiones, así como una campaña de ataques en los medios de comunicación, el desarrollo de lógicas de negociación con los senadores presentes en la Comisión, al margen de cualquier intento de concertación con los sectores económicos, representó una posibilidad de avanzar en la votación del proyecto de ley.

Para complementar este balance, es imperativo profundizar en algunas reformas de carácter prioritario para este informe, tales como la reforma política y el código electoral. Con respecto a la reforma política, es importante señalar que ésta fue concebida en el marco del programa de gobierno “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, como una propuesta que incluiría la financiación totalmente pública y racional de las campañas electorales y la reforma a la Registraduría y el Consejo Nacional Electoral para dar lugar a una arquitectura electoral eficiente, organizada, e independiente.

Se esperaba que esta propuesta de reforma política incorporara las sugerencias planteadas en las recomendaciones de la Misión Electoral Especial³ (MEE) de 2017, orientadas a lograr la apertura del sistema

político de cara al cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, por medio de la puesta en marcha inmediata de las listas cerradas y paritarias con alternancia de género, la definición de mecanismos para la democratización interna de los partidos, y el establecimiento del voto obligatorio. Al inicio de la legislatura se presentaron varios proyectos de acto legislativo al respecto en el Senado, dando lugar a un ejercicio de conciliación que culminó en la presentación a primer debate del proyecto de acto legislativo 18 de 2022.

En el articulado que se presentó a debate se excluyeron la gran mayoría de estos temas, manteniendo solamente las listas cerradas y paritarias con alternancia de género (no inmediatas). Asimismo, se excluyó de la discusión de la reforma política la referencia al sistema electoral, es decir, la arquitectura institucional. La reforma política buscaba avanzar en la resolución de los siguientes problemas del sistema político:

1. Estructuras partidistas con prácticas transaccionales para el otorgamiento de avales, y de compra y venta de votos para la escogencia y elección de candidatos(as).

.....

- 3 La Misión Electoral Especial (MEE) fue un espacio conformado en el marco del punto 2.3.4 del Acuerdo Final de Paz, que recibió el mandato de construir recomendaciones orientadas a asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral; modernizar y hacer más transparente el sistema electoral; y dar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia. La MEE contó con la participación de siete personas, entre las que se encontraba un representante de la MOE y seis personas designadas por cuatro instituciones, dos nacionales (Departamentos de Ciencia Política de las Universidades de los Andes y Universidad Nacional de Colombia) y dos internacionales (Centro Carter, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD).



2. Utilización de recursos ilegales y/o indebidos o establecimiento de acuerdos que exigen retribuciones posteriores a la elección y comprometen el erario.
3. Debilidad de actores políticos que ponen en riesgo la estabilidad institucional, con baja legitimidad en las regiones y sin mecanismos democráticos que representen al conjunto de la sociedad colombiana.
4. Baja representación de las mujeres en la política.

Inicialmente, el articulado del proyecto de acto legislativo incluía los siguientes mecanismos para resolver cada uno de los problemas:

1. Dejando explícito el límite de derechos políticos de los servidores públicos de elección popular en los casos previstos por la Constitución y la ley, por sentencia judicial proferida por una autoridad judicial competente en un proceso penal o de pérdida de investidura.
2. Financiación anticipada, con recursos 100 % estatales para campañas electorales, y mixta (estatal y privada) para el funcionamiento interno y la administración de los partidos.
3. Exigencia de mecanismos democráticos a los partidos para elegir sus directivas y candidaturas, garantizando la participación, respetando la paridad de género, así como la inclusión de personas con discapacidad. Esto incluye la obligatoriedad de respetar los resultados de las consultas internas e interpartidistas.
4. Listas cerradas, bloqueadas, paritarias y con alternancia para las corporaciones públicas para elecciones nacionales y locales por parte de los

grupos significativos de ciudadanos, movimientos o partidos políticos o en coalición.

La propuesta de reforma política también evitó abordar mecanismos de democratización interna de los partidos, y reglamentos para el funcionamiento de las coaliciones. El proyecto de acto legislativo fue modificado de forma sustancial frente a la propuesta inicial. En lugar de obligar a las listas cerradas, en la propuesta para quinto debate creaba incentivos, como una financiación estatal un 30 % adicional, para los partidos que libremente decidieran tenerlas. Asimismo, a lo largo del trámite legislativo se incluyeron temas no planteados en el programa de gobierno o en las recomendaciones de la MEE; un ejemplo de ello fue la propuesta de eliminar la mención de conflicto de interés para los congresistas al votar proyectos de ley que pudieran afectar a quienes hayan financiado sus campañas.

Las organizaciones de la sociedad civil señalaron⁴ una serie de elementos que debían retirarse del articulado, como fueron:

1. La definición del consenso como una forma de selección de candidaturas.
2. La eliminación de la incompatibilidad de los congresistas para renunciar y hacer parte del Ejecutivo.
3. La organización de listas, por una única vez, teniendo en cuenta el orden de elección del último período

.....

4 El desarrollo de los argumentos expuestos por organizaciones y plataformas como Transparencia por Colombia, Viva la Ciudadanía, la Misión de Observación Electoral, Fundación Karisma, entre otras, puede evidenciarse en las audiencias públicas realizadas por la comisión primera de Senado (Senado de la República, 2022a) y la Cámara de Representantes (2022).



constitucional para la respectiva corporación, sin condicionamiento de género, lo cual permitía la posibilidad de que, para las elecciones siguientes –las de 2026– los congresistas actuales mantuvieran los primeros puestos de las listas cerradas.

Después del rechazo al texto que se había estado consolidando, la reforma política fue retirada tras el cuarto debate por iniciativa de su autor, el senador Roy Barreras. Actualmente, no está claro si la reforma se presentará de nuevo, y mientras no se recomponga la mayoría de gobierno en el Legislativo, se presume será difícil llevar a cabo esta tarea.

Mientras tanto, el código electoral logró superar la totalidad de los debates correspondientes. Tras una primera mitad de legislatura en la que hubo lentitud para el trámite de este proyecto, con un impulso decidido por parte de los partidos tradicionales, y sin mayor interlocución con la bancada alternativa, el proyecto avanzó rápidamente en la primera mitad de 2023. El código electoral consistía en la presentación del mismo proyecto radicado por el Registrador, Alexander Vega, en el último año del gobierno Duque, el cual se cayó en la revisión realizada por la Corte Constitucional.

Si bien la propuesta aprobada del código electoral contiene una serie de actualizaciones necesarias en términos del tratamiento de proselitismo político en redes sociales, la propiedad estatal del software con el que se hace el conteo de votos, y la financiación de campañas por medios electrónicos, las organizaciones de la sociedad civil señalaron al menos cinco elementos que debían modificarse para mejorar el texto (Senado de la República, 2022b):

1. Ampliación de la planta de personal en la Registraduría Nacional del Estado Civil: el código electoral aprobó la

creación de registradores delegados y especiales en los departamentos, y estableció funciones para disponer de los registradores municipales. Además, se crearon más delegados en los municipios de mayor población, lo que genera una nómina de más de mil empleados. La creación de esta nueva burocracia regional es un riesgo porque puede dar pie a mayores dinámicas de carácter clientelar en la entidad, máxime cuando se trata de funcionarios encargados del conteo de votos.

2. Garantías para el voto: el código electoral no resuelve los problemas de acceso al voto, ya que no aborda problemáticas de acceso para la votación. Hizo falta ampliar el número de puestos de votación, especialmente en zonas rurales y en el exterior, así como también la creación de campañas informativas y pedagógicas masivas, para promover e incrementar el nivel de participación electoral. De igual forma, adoptar un enfoque de sanción a la ciudadanía que no actualice su residencia electoral es una medida que puede impactar negativamente la participación y no contribuye a reducir los riesgos de trashumancia o inscripción fraudulenta de cédulas.
3. Soberanía informática y tecnológica de las elecciones: no basta con la propiedad estatal de los softwares, era necesario profundizar en la veeduría y la observación a los mismos. La veeduría no puede limitarse a la visualización del funcionamiento del programa, sino que debe incluir el acceso al código fuente, así como la posibilidad de acceder por parte de los actores políticos y los observadores institucionales.



4. Enfoque de género: si bien se valora positivamente la inclusión de conceptos y prácticas que constituyen violencias basadas en género, así como medidas para la prevención, protección y sanción, no se logró alcanzar la paridad en la conformación de listas para las corporaciones públicas. La paridad estaba en la versión que fue rechazada por la Corte, pero no se mantuvo en esta propuesta.
5. Coherencia, armonización y coordinación de reformas: se requieren reformas políticas y electorales centradas en la financiación pública de las campañas, la democratización de los partidos, la adquisición progresiva de derechos para los movimientos y partidos políticos, y la regulación de los grupos significativos de ciudadanos. Estas reformas debe incluir la implementación de listas cerradas y paritarias, reglas para el funcionamiento de las coaliciones y la creación de una autoridad electoral independiente que brinde garantías reales, seguridad y transparencia ante la ciudadanía. Al día de hoy, esta tarea sigue pendiente.

Como se puede evidenciar, en este momento el Congreso de la República se constituye en uno de los escenarios de mayor debate político en cuanto al avance o retroceso en el cumplimiento del programa de gobierno votado en la Presidencia. En medio de la complejidad de las relaciones entre el Ejecutivo y los partidos políticos tradicionales, y entre tensiones y conciliaciones, el análisis tiende a dejar por fuera del análisis a otros actores. Por lo tanto, es importante situar a la ciudadanía en términos de su relación con el Congreso, entendiendo que este último es, en principio, un órgano de expresión representativo de la voluntad del constituyente primario.

En términos de la relación entre Congreso y ciudadanía, es importante destacar que la constitución de las mesas directivas del Congreso logró establecer espacios importantes de toma de decisión para los partidos de gobierno en el primer año, proclives a facilitar la interlocución con la gente. Este aspecto adquiere particular relevancia en el caso de la Presidencia de la Cámara de Representantes, que, junto con organizaciones de la sociedad civil, universidades y entidades vinculadas a organizaciones internacionales, conformaron la Alianza para la Transformación durante el primer período legislativo. El objetivo de esta alianza fue fortalecer las capacidades del Congreso para contribuir a la construcción de una democracia más inclusiva y participativa.

En el marco de este proceso se llevó a cabo la formulación y puesta en marcha de una Escuela de Democracia Abierta para integrantes de Unidades de Trabajo Legislativo (UTL), funcionarios y congresistas; se avanzó en la realización de Encuentros Ciudadanos Regionales en Barranquilla, Cali y Medellín, enmarcados en la generación de espacios de cocreación con la ciudadanía; y se propuso la construcción del séptimo Plan de Acción para la Cámara de Representantes.

La bancada del Pacto Histórico ha establecido de manera informal escenarios coyunturales para articularse con organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de ello es la creación de mesas técnicas encargadas de recibir, corregir y presentar propuestas al PND. En este sentido, la presidencia de la Cámara promovió la colaboración entre las UTL del Pacto Histórico y diversas organizaciones con el objetivo de presentar un bloque unificado de propuestas que fueran consideradas en diferentes etapas del debate del proyecto de ley.



En conclusión, al reflexionar sobre el Congreso, su composición actual, su capacidad de acción y su articulación con la ciudadanía durante el primer año de gobierno, se evidencian las tensiones existentes en la sociedad colombiana. Uno de los desafíos más grandes del Gobierno nacional será construir capacidades de negociación y operación política de las mayorías en el Legislativo, ya que de ello dependerán muchas de las grandes reformas sociales. En este contexto, el reto de las organizaciones sociales consiste en respaldar y fortalecer la movilización en torno a las iniciativas que promuevan la garantía de derechos, así como en reestructurar y redimensionar las relaciones entre el Gobierno, el Congreso y los movimientos sociales.

La consolidación de posibles mayorías en el Congreso implicará al menos dos escenarios de discusión. Por un lado, estará la disputa ideológica y política de cara al cumplimiento del programa de Gobierno, para lo cual se requerirá de una movilización activa que evidencie la imposibilidad de ceder excesivamente a las pretensiones

de los partidos tradicionales y los grupos económicos que se han manifestado en contra de las reformas. Por otro lado, la consolidación de mayorías dependerá también de una recomposición del gabinete y de los cargos de alto nivel en el Estado, de cara a una representación burocrática que satisfaga a los partidos tradicionales, especialmente teniendo en cuenta la cercanía de las elecciones regionales. En estas elecciones, la cercanía con el Gobierno central se considerará como un criterio para acceder a los recursos necesarios en las entidades territoriales.

En todo caso, la manifestación de las tensiones evidenciadas en este documento cambiará una vez que se lleven a cabo las elecciones regionales. En este proceso electoral, se expresará una nueva correlación de fuerzas que, de nuevo, requerirá de un reacomodo de las dinámicas políticas del Congreso y su relación con el Ejecutivo. Esto ocurrirá dentro del marco de las asignaciones presupuestales que este último pueda establecer, en relación con las demandas de inversión por parte de las alcaldías y gobernaciones.

Referencias

- Cámara de Representantes (2022). Audiencias públicas, Comisión Primera, 5 de septiembre. https://www.youtube.com/watch?v=-MYC_Vrlq2M&t=1752s&ab_channel=CanalComisi%C3%B3nPrimeraC%C3%A1maradeRepresentantes
- Senado de la República (2022a). Audiencias públicas, Comisión Primera, 5 de septiembre. https://www.youtube.com/watch?v=m9bDEH5LUTY&ab_channel=Comisi%C3%B3nPrimeraSenadodelaRep%C3%BAblicadeColombia
- Senado de la República (2022b). Comisión Primera, 27 de octubre. https://www.youtube.com/watch?v=IcTfl_2Pj5c&t=5759s&ab_channel=Comisi%C3%B3nPrimeraSenadodelaRep%C3%BAblicadeColombia



Anexos

Tabla 1

Estado de los proyectos de ley presentados por el Comité Nacional de Paro en el año 2021

Tema	Proyecto de Ley	Título	Estado
Salud	C 073/2020	Por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993.	Archivado en segundo debate
Educación	C 132/2021 - S 260/2022	Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones. - Ley Matrícula Cero.	Aprobado
Renta básica	C 137/2021	Por medio de la cual se crea el programa Renta Básica de emergencia como medida para garantizar derechos ciudadanos y se dictan otras disposiciones.	Archivado en primer debate
MiPymes y empleo	C 136/2021	Por medio del cual se establecen mecanismos para la reactivación económica de las MiPymes y apoyo para la generación de empleo y se dictan otras disposiciones.	Aprobado primer debate
Créditos Agro	S 78/2021	Por medio del cual se modifica el decreto 596 de 2021 y se adicionan otras disposiciones para los acuerdos de recuperación, saneamiento de la cartera agropecuaria, las medidas de alivio especial a deudores del fondo de solidaridad agropecuario y del programa nacional de reactivación agropecuaria y otros tipos de deudores del sector agrario.	Archivado en primer debate
Insumos Agro	S 81/2021	Por el cual se define la política de fijación de precios de los productos e insumos agropecuarios en el mercado nacional.	Archivado por tránsito de legislatura
Juventud	S 84/2021	Por medio del cual se reforma la Ley 1622 de 2013, se incentiva la participación política de la juventud y se adoptan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
Protesta social	S 79/2021	Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica.	Archivado por tránsito de legislatura
Reforma a la Policía	S 31/2021	Por la cual se reforma la ley 62 de 1993, la ley 1801 de 2016, se fortalece el carácter civil de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
Género	S 80/2021	Por medio de la cual se dictan medidas para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres y se dictan otras disposiciones.	Acumulado y archivado por tránsito de legislatura
Derogatoria del 1174	C 133/2021	Por medio del cual se deroga el Decreto 1174 de 2020 y se dictan otras disposiciones en relación con los pisos de protección social.	Archivado en primer debate



Tabla 2

Estado de los proyectos de ley priorizados por el Gobierno y en trámite para abril de 2023

TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Reforma Política	PAL S 18/2022 – C 243/2022	Por medio del cual se adopta una reforma política.	Retirado por el autor
Jurisdicción Agraria	PAL C 173/2022 – S 35/2022	Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural.	Aprobado
Campesino sujeto de derechos	PAL C 254/2022 – S 019/2022	Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se integra el bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.	Aprobado
Cannabis	PAL C 002/2022 – S 033/2022	Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones	Archivado en octavo debate
Código electoral	S 111/2022 – C 418/2023	Por medio del cual se expide el Código Electoral colombiano y se dictan otras disposiciones.	Aprobado
Prohibición de Fracking	S 114/2022 – C 413/2023	Por medio de la cual se prohíbe el fracking, la exploración y producción de los yacimientos no convencionales (YNC) de hidrocarburos, se ordena la reformulación de la política de transición energética y se dictan otras disposiciones.	Aprobado en segundo debate
Cambio de nombre Ministerio de Cultura	C 240/2022 – S 280/2023	Por medio de la cual se reforma la ley 397 de 1997, se cambia la denominación del Ministerio de Cultura, se modifica el término de economía naranja y se dictan otras disposiciones.	Aprobado
Día de la Diversidad Étnica y cultural	S 220/2022	Por medio del cual que se establece el 12 de octubre de cada año como el día de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.	Aprobado en segundo debate
Reglamentación Cannabis	C 246/2022	Por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.	Aprobado en primer debate
Entretimiento cruel con animales	S 85/2022 – C 328/2022	Por la cual se prohíben progresivamente las prácticas de entretimiento cruel con animales y se dictan otras disposiciones.	Archivado en tercer debate
Reconocimiento y fortalecimiento sector de la música en Colombia	C 189/2022	Por medio del cual se reconoce, promueve y fortalece el ecosistema musical colombiano y se dictan otras disposiciones.	Aprobado en primer debate
Acuerdo entre Colombia y Venezuela sobre el Transporte por Carretera	S 208/2022 – C 322/2022	Por medio de la cual se aprueba el “acuerdo entre la república de Colombia y la república bolivariana de Venezuela sobre el transporte internacional de carga y pasajeros por carretera”, suscrito en Cartagena de Indias, República de Colombia, el 1° de agosto de 2014.	Aprobado



TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial	S 235/2022	Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia”, adoptada en la Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013.	Retirado por el autor
Convención interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia	S 234/2022	Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia”, adoptada en la Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013.	Retirado por el autor
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire	S 250/2022	Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000.	Aprobado en primer debate

Tabla 3

Estado de los proyectos de ley priorizados por el Gobierno por radicar en abril de 2023

TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Plan Nacional de Desarrollo	S 274/2023 - C 338/2023	Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida.	Aprobado
Ley de adición presupuestal	C 342/2023 - S 278/2023	Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal de 2023.	Aprobado
Reforma a la Salud	C 339/2023	Por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Aprobado Primer Debate
Reforma Pensional	S 293/2023	Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez	Aprobado Primer Debate
Reforma Laboral	C 367/2023	Por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia y se modifican parcialmente el código sustantivo del trabajo, ley 50 de 1990, la ley 789 de 2002 y otras normas laborales.	Archivado por tránsito de legislatura
Código Minero			No radicado
Modernización de la Policía			No radicado
Aceptación de Responsabilidad Penal / Sometimiento	S 288/2023	Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura



TEMA	PROYECTO DE LEY	TÍTULO	ESTADO
Humanización Penitenciaria	S 277/2023 - C 336/2023	Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones	Archivado por tránsito de legislatura
Régimen Sancionatorio de Transporte			No radicado
Código Ferroviario (infraestructura ferroviaria)	C 337/2023	Por medio de la cual se definen y establecen las condiciones para el desarrollo de infraestructura ferroviaria nacional, se regula la prestación del servicio público de transporte férreo y se dictan otras disposiciones.	Archivado por tránsito de legislatura
Desmante de vehículos			No radicado
Reforma a la Educación			No radicado
Protocolo Facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	S 276/2023	Por medio del cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", adoptados en Nueva York, el 8 de diciembre de 2002, mediante resolución a/res/57/799 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.	Aprobado Primer Debate
Servicios Públicos			No radicado
Código Nacional de Tránsito			No radicado
Sistema Nacional Ambiental			No radicado
Transferencias Municipios			No radicado

