

# EL CONGRESO Y LA GOBERNABILIDAD

Por: Línea Gobernabilidad y Democracia

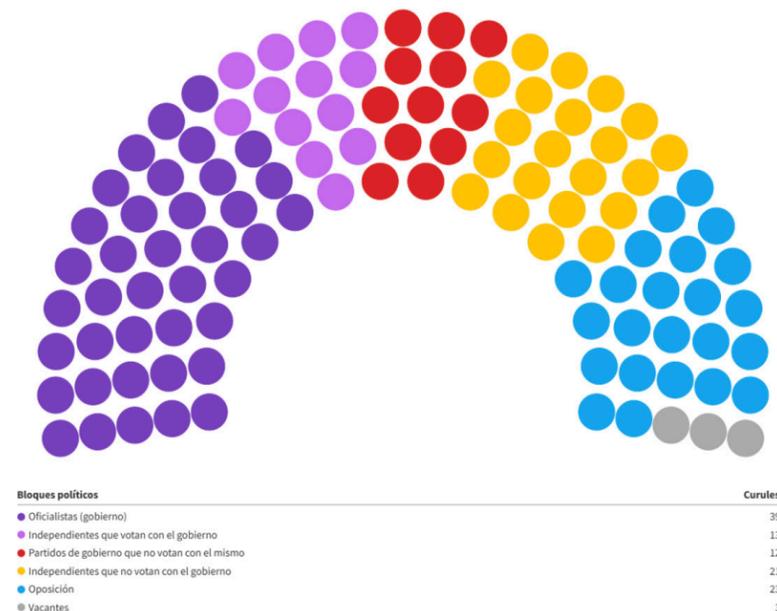
Al cierre del segundo año legislativo del gobierno del presidente Gustavo Petro, el panorama político en el Congreso colombiano presenta un delicado equilibrio de fuerzas. Si bien el ejecutivo ha logrado mantener una base de apoyo relativamente estable, especialmente en la Cámara de Representantes, enfrenta desafíos significativos en el Senado, donde la oposición y los sectores independientes han demostrado su capacidad para obstaculizar iniciativas clave. Esta dinámica se ha visto reflejada en el destino de las principales reformas impulsadas por el gobierno, con resultados mixtos que van desde aprobaciones ajustadas, como la reforma pensional, negociaciones fallidas, como la reforma educativa, hasta reveses importantes, como en la reforma a la salud.

## Coaliciones de gobierno, independencia y oposición al cierre del segundo año

En Senado, el gobierno sigue conservando 52 votos fijos con los que ha podido mover la mayoría de sus apoyos parlamentarios a sus proyectos de ley. De esos votos, 39 hacen parte de la coalición de gobierno (Pacto Histórico; Partido Liberal; Partido Alianza Verde; Comunes) y 13 independientes que acompañan los votos y las iniciativas del gobierno (Partido de la U; Partido Conservador; Alianza Social Independiente). Asimismo, existen 13 votos de senadores que hacen parte de los partidos de gobierno, pero que suelen estar en contra de las iniciativas del mismo. Frente a los partidos en independencia, 21 senadores siguen distanciados del gobierno nacional, mientras que la oposición conserva sus 23 curules.

Observando las lógicas de votación tanto de los proyectos de ley del gobierno nacional, como los proyectos de ley de iniciativa legislativa, son estos senadores independientes alejados del gobierno y la

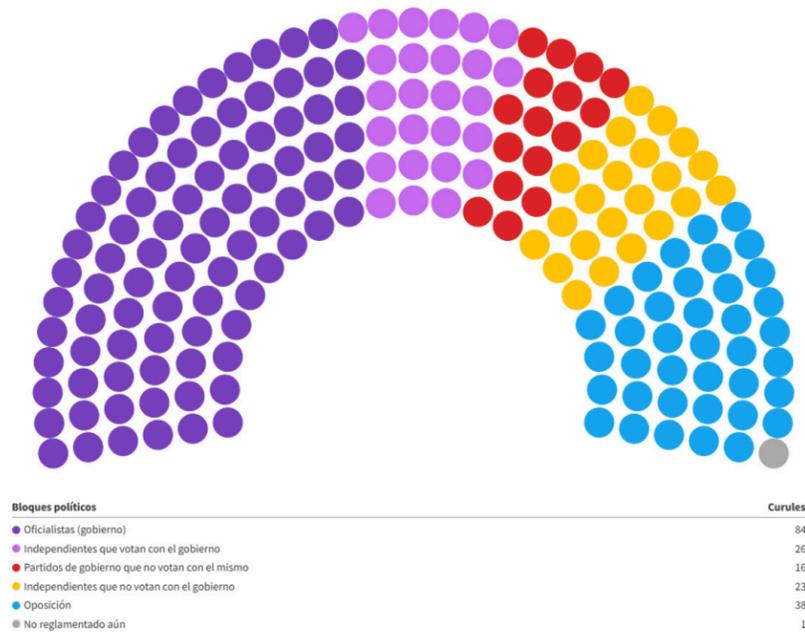
oposición quienes suelen ausentarse en la mayoría de los debates, así como utilizar estrategias para romper el quórum e impedir que se tramiten los proyectos de ley a través de estrategias de ralentización. Frente al quórum (cuyo mínimo está en 53 curules) El gobierno ha tenido dificultades para mantenerlo. Entre las votaciones de plenaria de los proyectos de ley de iniciativa del gobierno, como los de iniciativa legislativa, el quórum se ha mantenido entre 53 y 75 senadores, lo que implica que el gobierno ha logrado sumar su bloque, algunos independientes cercanos del Partido Conservador y el Partido de la U, y a los senadores de los partidos de gobierno que no votan con el mismo (en su mayoría liberales gavristas y algunos verdes). Al final logra que al menos otros 9 de los partidos independientes lejanos mantengan el quórum, pero es una rareza, pues en promedio el quórum para las votaciones se ubica sobre los 62 y 64 senadores.



Por otro lado, en Cámara de Representantes el gobierno tiene apoyos muchísimo más holgados. Conserva un bloque propio que, aunque no es mayoría, es bastante amplio (84 curules), que refuerza con el apoyo de 26 representantes independientes que suelen votar junto con el gobierno. Aquí el bloque de representantes de los partidos de gobierno que votan en contra es menor, siendo solo de 16 curules, así como el grupo de independientes alejados, que no suma más de 23 representantes. La oposición sigue conservando 39 curules.

Frente a las lógicas de votación de la Cámara, el quórum (que es mínimo de 94 curules) ha fluctuado entre la presencia de 95 y 136 representantes. La oposición también ha querido aplicar en esta corporación la estrategia de ruptura de quórum a través del ausentismo, pero con el poco peso que tiene no lo ha logrado. En su mayoría, tanto el bloque de gobierno (los que votan y no votan las iniciativas del mismo), como la mayor parte de los independientes que lo apoyan, conservan el quórum suficiente para poder realizar las votaciones (126 curules), denotando que en los casos donde ha habido más de 126 representantes, suele ser porque al menos 10 de los independientes distantes del gobierno son convencidos para quedarse.

El promedio de representantes para completar el quórum se mantiene entre 117 y 118.



## Presidencias en Senado y Cámara:

La elección de Iván Name como presidente del Senado representó en su momento un revés para el gobierno y una sorpresa, dado que inicialmente se esperaba que Angélica Lozano, también del Partido Alianza Verde, ocupara ese cargo. Name logró consolidar el apoyo de los sectores independientes y de oposición, aprovechando la fragilidad

de la coalición gubernamental durante la elección de la presidencia de esa corporación. Esta "traición" a Lozano parece haberse gestado a último momento, cuando los sectores independientes y de oposición vieron la oportunidad de obtener la dirección del Senado frente a una bancada de gobierno débil.

Con la elección de Name, el gobierno perdió control sobre aspectos clave en el Senado, como la capacidad de determinar el orden del día en las plenarias y contener intentos de ruptura de quórum. Además, se consolidó un bloque político capaz de modificar o frenar las iniciativas del gobierno, lo que aumentó significativamente el costo político para impulsar reformas y evidenció los límites de negociación que tuvo el ministro del Interior, Luis Fernando Velasco, durante su gestión. De hecho, la elección de Name se consideró una derrota en la bancada de gobierno.

A pesar de ello, Name jugó a dos bandas con el gobierno, lanzándole constantes reclamos y ataques en los grandes medios a nivel nacional, pero permitiendo las votaciones de los proyectos del gobierno, a pesar de permitir estratagemas como no limitar el tiempo de participación de los senadores, o cambiar el orden del día de las plenarias para permitir que los proyectos de ley del gobierno se hundieran en las comisiones.

Por otro lado, en la Cámara de Representantes, el gobierno equilibró la balanza y logró un triunfo con la elección del representante liberal Andrés Calle como presidente. Esta presidencia le permitió al gobierno mantener cierto control en la Cámara, lo que le facilitó el impulso de reformas sociales en comisiones afines, alivió en parte el costo de negociaciones con sectores independientes en esta corporación, y garantizó el control de la mesa directiva, permitiendo manejar el orden del día y contener estratégicamente posibles conflictos con la oposición. Esa gestión se vio demostrada en el hecho que, de los 5 principales proyectos legislativos del gobierno, los 5 pasaron fueron aprobados y votados sin problema durante su presidencia.

Tanto Name como Calle finalizaron su período en la presidencia siendo salpicados por el escándalo de corrupción de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). Según declaraciones ante la Fiscalía General de la Nación, Sneyder Pinilla, exsubdirector de Gestión de la UNGRD, indicó que Iván Name y Andrés Calle habrían recibido millonarios sobornos para acelerar las reformas del gobierno del presidente Gustavo Petro. Este escándalo moderó la gestión de Name

y de Calle, que terminaron reduciendo su presencia en los medios de comunicación y terminaron ausentándose de varias sesiones.

Según los acuerdos pactados entre los partidos mayoritarios de ambas cámaras, le correspondería al Partido Conservador la presidencia del Senado en la tercera legislatura, mientras que el Partido Verde tendría la presidencia de la Cámara.

| Presidencia              | Saliente (2023-2024) | Entrante (2024-2025)     |
|--------------------------|----------------------|--------------------------|
| Senado                   | Iván Name (PAV)      | Efraín Cepeda (P. Cons.) |
| Cámara de Representantes | Andrés Calle (PL)    | Raúl Salamanca (PAV)     |

## Nuevas presidencias para la tercera legislatura

### *Efraín Cepeda: el jerarca del Senado*



El presidente del Senado es el congresista que más tiempo lleva dentro del legislativo, ya que ostenta una curul en el Senado desde 1991. El barranquillero ha sabido moverse y acomodarse con todos los gobiernos que han pasado a lo largo de sus treinta y tres años como congresista.

Durante ese tiempo ha sido presidente del Congreso entre 2017 y 2018, así como primer vicepresidente y presidente en varias ocasiones de la Comisión Cuarta desde la cual Cepeda se erige como gran referente. Los más de treinta años en el legislativo le han valido a Cepeda no solo para ser una figura relevante del congreso colombiano, sino también para ser determinante en el trasegar del “desteñido” Partido Conservador.

Sus inicios datan del movimiento Fuerza Democrática del expresidente Andrés Pastrana, desde donde Cepeda incursionó en la política y en la vida nacional con unas primeras votaciones estruendosas. En 2006 se unió al conservatismo oficial por cuenta de la reforma política y desde ahí marcó distancias con Pastrana.

Su llegada al “oficialismo azul” viene acompañada con su capacidad burocrática y su mimetización política, lo que le valió para impulsar en 2007 el dominio conservador en las elecciones regionales y en 2008 dar el golpe definitivo con la democratización de su partido, desde donde Cepeda movió sus redes de poder para quedar en control de la mayor parte de directorios y dignidades nacionales de la colectividad. Dieciséis años después su poder dentro del oficialismo conservador no ha mermado y el partido se ha convertido en uno de sus fortines políticos y burocráticos. Tanto así, que, en 2014, logró borrar al “Pastranismo” cuando se decidió moverse como uno de los bastiones de la reelección de Juan Manuel Santos.

Con todo el poder político controlado, Cepeda ha sabido moverse dentro del espectro privado, con el control de Fedelonjas y de altos cargos en la Cámara de Comercio de Barranquilla, donde sus hijos han desempeñado el poder que el padre les otorga. Constituido como un barón electoral y como un peso pesado de la aristocracia costeña, el senador Cepeda decidió en 2022 moverse hacia la izquierda y apoyó en un primer momento el gobierno de Gustavo Petro, pese a que eso repercutiera en su imagen personal y en la figura del partido.

Sin embargo, Efraín se mueve como un “ajedrecista burocrático” y su cercanía inicial a Petro obedecía a la dinámica de siempre, la necesidad de puestos, prebendas, gabelas y demás que podían serle dadas única y exclusivamente por el gobierno nacional.

Es en 2023 con la ruptura del acuerdo nacional que Cepeda al ver que el gobierno naufragaba, se movió con la velocidad de siempre y terminó por meter al partido en la independencia. Desde esa trinchera borró el poder de Carlos Andrés Trujillo, tomó nuevamente el control del directorio nacional, promovió censuras a los congresistas que votaran diferente al voto que la bancada, o el, consideraran y se aupó nuevamente en el poder.

## *Radiografía de una disputa en Cámara de Representantes*

La puja por la presidencia tiene varias aristas y varios nombres que saltan a la palestra. Todo empieza con la declaración que hacen los miembros de la bancada de la antigua Coalición de la Centro Esperanza, el fallido intento de coalición electoral que aglomeró a partidos del centro político para las elecciones de 2022. En un comunicado publicado el 8 de julio de 2024, anunciaron su respaldo como bancada a la representante Katherine Miranda.

Miranda es politóloga de profesión y ha sido desde 2018 una de las voces más influyentes de la Alianza Verde. Es hija política de Antanas Mockus, con quien inició su vida pública en la Ola Verde de 2010 y desde ahí —y hasta su eclosión en 2018— se movió por las toldas “mockusianas” del partido. Hizo parte de la Unidad de Trabajo Legislativo de John Sudarsky, cercano a Mockus, y siempre orientó su voto al interior del partido según la directriz de Antanas.

Ya en 2018, Miranda saltó a la vida pública siendo elegida representante por Bogotá con el aval de Mockus y Sudarsky, con un caudal de más de 60 mil votos que la dejaban como una de las voces fuertes del partido. En el periodo 2018-2022 se destacó por sus debates y oposiciones férreas al gobierno del presidente Duque. Sus posturas la acercaron a la izquierda, tanto que su fórmula al senado en 2022 terminó siendo Inti Asprilla, quizás, uno de los verdes progresistas más fuertes en las toldas verdes.

Ese apoyo hacia el presidente Gustavo Petro le valió para ser ungida como presidenta de la Comisión Tercera y como coordinadora ponente del Plan Nacional de Desarrollo. En medio de la crisis desatada por la ruptura de la coalición de gobierno en 2023, Miranda marcó distancias con el gobierno y rechazó de tajo las recomendaciones hechas por las mesas técnicas relacionadas a varios artículos del PND. Su distancia con el gobierno le fue garantizando durante el último año una serie de apoyos de diferentes bancadas que ven en Miranda “la figura de oposición” que necesita la Cámara.

Sin embargo, Katherine Miranda no logró cohesionar un bloque consistente de votos, debido a su volatilidad política. Es por esto, que, ante su aspiración, los restantes miembros de la bancada le salieron al paso y con el beneplácito del gobierno, un grupo de cinco congresistas

conformados por: Jaime Salamanca, Martha Alfonso, Duvalier Sánchez, Wilmer Castellanos y Santiago Osorio, comenzaron a anunciar sus candidaturas individuales para la dignidad de la presidencia de la Cámara.

La operación desagregada concluyó con una coalición conformada por los cinco, donde determinaron que el candidato ungido para enfrentar a Miranda sería Jaime Raúl Salamanca. El representante por Boyacá es contador de profesión y cuenta en su hoja de vida con una amplia experiencia, siendo diputado en dos oportunidades, secretario de Educación de Boyacá y precandidato a la Gobernación de ese departamento.

Salamanca es cercano al hoy gobernador Carlos Amaya, quien ha sido uno de los miembros más cuestionados del partido, pero que, a su vez, es una de las voces verdes más relevantes que continúan en el gobierno nacional. Su candidatura surge de manera sorpresiva y es sorpresiva, porque su figura no es tan notable como la de Martha Alfonso (gran operadora política del gobierno) o la de Duvalier Sánchez, pero es quizás eso, lo que puede garantizar que la plenaria se incline por un candidato que no ha sido un defensor notable del gobierno Petro.

Pese a ser el ungido por el gobierno a Salamanca le han salido varias críticas, principalmente por su cercanía con Amaya. Muchas de estos cuestionamientos se han orientado por las denuncias por acoso laboral que se han presentado por parte de médicos y funcionarios del Hospital Regional Valle de Tenza, en contra del gerente, Jesús Salamanca, hermano de Jaime Raúl.

En la defensa de Amaya, todas estas críticas están dadas por el momento y la oportunidad real que existe de que Jaime Salamanca sea elegido como presidente de la Cámara de Representantes. Pero, aunque Amaya intente deslegitimar estas graves denuncias, varias voces fuertes del gobierno le han salido al paso, entre esas, el exconcejal y director de la UNGRD, Carlos Carillo quien acusa a Salamanca de “impostor” y de ser un político volátil, igual que Miranda.

Con 114 votos de 186, Salamanca terminó siendo ungido como presidente de la Cámara y vicepresidente del Congreso.

## Situación de fuerzas políticas en Comisiones

En el Senado, el gobierno tiene el escenario más difícil en las mesas directivas de las comisiones. El riesgo de que no se respete de nuevo el orden de las presidencias acordado por los partidos en la comisión primera, puede terminar haciendo que el Partido de la U ponga presidente allí. El Partido Verde aspira a que se respete lo pactado y espera a que Ariel Ávila sea el candidato para presidir la comisión que terminó siendo un dolor de cabeza para el gobierno en la legislatura saliente, debido a que fue allí donde la oposición logró ralentizar el debate del Proyecto de Ley de la Educación como derecho fundamental. Por otra parte, según datos de La Silla Vacía, es posible que Jhonatan Ferney Pulido —Jota Pe— se lance como contrapartida de Ávila si los verdes terminan quedándose con la nominación a la presidencia, y busque ganar con el respaldo de la oposición.

De las siete comisiones, el gobierno solo tendría fijas las presidencias de la comisión V y VI, perdería la comisión VII (importante para el trámite de las grandes reformas sociales) y tiene una fuerte disputa en la comisión III, encargada de temas económicos, que se debate entre los liberales gavristas distantes del gobierno y los liberales cercanos al mismo, así como la comisión IV, importante en temas tributarios, donde Angélica Lozano será presidenta por el Partido Alianza Verde. Si llega Esmeralda Hernández a la presidencia de la Comisión VI, no debería tener problema para tramitar la reforma a los servicios públicos.

| Parlamento |                                | Senado                      |  |
|------------|--------------------------------|-----------------------------|--|
| Comisión   | Saliente (2023-2024)           | Entrante (2024-2025)        |  |
| I          | Germán Blanco (PCons)          | Ariel Ávila (PAV)           |  |
| II         | Lidio García (PL)              | José Luis Pérez (CR)        |  |
| III        | Efraín Cepeda (PCons)          | Juan Pablo Gallo (PL)       |  |
| IV         | Juan Felipe Lemos (P. de la U) | Angélica Lozano (PAV)       |  |
| V          | Jaime Enrique Durán (PL)       | Marcos Daniel Pinedo (Cons) |  |
| VI         | Gustavo Moreno (PAV)           | Pedro Flórez (PH)           |  |
| VII        | Martha Peralta (PH)            | Nadya Blel Scaff (PCons)    |  |

Frente a las próximas presidencias, la situación en Cámara de Representantes seguiría siendo favorable al gobierno nacional. Si se respetasen los acuerdos pactados, el gobierno recuperaría la presidencia de la Comisión I y Comisión III con representantes cercanos al gobierno. No obstante, perdería la presidencia de la comisión V y VI. Esta última es importante porque, reiteramos, es donde puede pasar la reforma a los servicios públicos. No obstante, el gobierno aún tiene mayoría en votos en esta comisión para impulsar este proyecto de ley. Con solo dos presidencias en manos de sectores políticos distantes, el gobierno aseguraría el control político que posee sobre las comisiones.

| Parlamento |                                      | Cámara   |  |
|------------|--------------------------------------|--|--|
| Comisión   | Saliente (2023-2024)                 | Entrante (2024-2025)   |  |
| I          | Oscar Hernán Sánchez (PL)            | Ana Paola García Soto (P. de la U)                                       |  |
| II         | Karina Bocanegra (PL)                | Carmen Ramírez/Alejandro Toro/Mary Anne Perdomo (PH)/Norman Bañol (MAIS) |  |
| III        | Carlos Cuenca (CR)                   | Kelyn González/Silvio Carrasquilla (PL)                                  |  |
| IV         | Juan Loreto Gómez (PCons)            | José Eliécer Salazar (P. de la U)  |  |
| V          | Luis Ramiro Ricardo (Curules de Paz) | Octavio Cardona (PL)   |  |
| VI         | Julián López (P. de la U)            | Hernando González (CR)   |  |
| VII        | María Eugenia Lopera (PL)            | Gerardo Yepes/Jorge Quevedo (PCons)                                      |  |

Mantener las presidencias de las comisiones en Senado y Cámara es importante, en tanto pueden determinar el orden del día de las mismas, así como también tener suficiente capacidad de maniobrabilidad política para impulsar las votaciones dentro de las comisiones, los tiempos de participación e incluso el trámite de proposiciones, recusaciones e impedimentos.

Esto quedó claro en el trámite de la reforma pensional, en la que la saliente presidente de la Comisión VII, María Eugenia Lopera, logró dar trámite a la reforma del gobierno en tiempo récord.

Aunque conservar las presidencias garantiza la capacidad de incidir dentro de la agenda del día y poder operar políticamente dentro de las comisiones para impedir bloqueos y responder estratégicamente ante

las acciones de la oposición, no siempre este control será efectivo si no se respalda con la cantidad de apoyos en votos que pueda existir en esa comisión. Esto quedó demostrado con el trámite de la reforma a la salud en Comisión I de Senado, donde la presidencia de Martha Peralta no impidió que los sectores independientes y la oposición lograran construir una estrategia que les permitiera construir una ponencia de archivo que posteriormente fue votada por la mayoría de aquella comisión.

Siendo así, el gobierno no posee suficientes mayorías para poder mover su agenda sin problema en la mayoría de las comisiones del Senado. No obstante, puede lograr mayorías en 4 de las 7 comisiones si los congresistas de los partidos independientes que han acompañado las votaciones del gobierno siguen manteniendo sus votos. En la Comisión IV y la Comisión VII el gobierno no tiene suficientes mayorías para impulsar su agenda legislativa. Aun así, en Comisión VII logró mover el proyecto de Ley de Educación como Derecho Fundamental con el apoyo de los independientes y la oposición a través de negociaciones.

| Comisiones | Núm. Congresistas | Bloque de gobierno | Independientes cercanos al gobierno | Partidos de gobierno que no votan con el gobierno | Independientes lejanos al gobierno | Oposición | Potenciales votos del gobierno en comisión |
|------------|-------------------|--------------------|-------------------------------------|---|------------------------------------|-----------|--|
| I          | 21                | 9                  | 2                                   | 2   | 4                                  | 5         | 11   |
| II         | 12                | 3                  | 3                                   | 2   | 1                                  | 3         | 6  |
| III        | 17                | 7                  | 3                                   | 2   | 2                                  | 3         | 10   |
| IV         | 15                | 6                  | 1                                   | 1   | 3                                  | 4         | 7  |
| V          | 15                | 7                  | 1                                   | 0   | 2                                  | 4         | 8  |
| VI         | 13                | 4                  | 5                                   | 0   | 2                                  | 2         | 9  |
| VII        | 14                | 5                  | 0                                   | 1   | 6                                  | 2         | 5  |

El escenario en Cámara es similar. El gobierno no posee las mayorías suficientes en 5 de las 7 comisiones, en parte debido a que muchos de representantes de los partidos de gobierno no suelen acompañar sus iniciativas, o poseen un voto errático por algunos proyectos y por otros no, siguiendo un patrón similar al de los partidos independientes.

No obstante, el apoyo de representantes de los partidos independientes que son cercanos al gobierno contrarresta esta situación y le permite

tener mayorías holgadas en 6 de las 7 comisiones. Sólo en la Comisión III el gobierno tiene una mayoría bastante frágil, que depende totalmente de la negociación con conservadores y representantes del Partido de la U para sostenerse.

| Comisiones | Núm. Congresistas | Bloque de gobierno | Independientes cercanos al gobierno | Partidos de gobierno que no votan con el gobierno | Independientes lejanos al gobierno | Oposición | Potenciales votos del gobierno en comisión |
|------------|-------------------|--------------------|-------------------------------------|---|------------------------------------|-----------|--|
| I          | 41                | 18                 | 4                                   | 4   | 6                                  | 9         | 22   |
| II         | 20                | 9                  | 4                                   | 2   | 1                                  | 4         | 13   |
| III        | 33                | 12                 | 5                                   | 6   | 4                                  | 6         | 17   |
| IV         | 29                | 12                 | 5                                   | 2   | 2                                  | 7         | 17   |
| V          | 23                | 12                 | 2                                   | 2   | 3                                  | 4         | 14   |
| VI         | 20                | 8                  | 4                                   | 2   | 2                                  | 5         | 12   |
| VII        | 21                | 13                 | 1                                   | 0   | 2                                  | 4         | 14   |

Cabe resaltar que las votaciones dentro de las comisiones de Senado y Cámara de Representantes pueden ser distintas a las votaciones en sesiones plenarias, debido a que, en muchos casos, debido a las negociaciones con el gobierno o a la misma coyuntura política, los congresistas pueden cambiar de votación, ausentarse o abstenerse de apoyar un proyecto de ley en una comisión y en la plenaria.

### Respecto a sus proyectos de ley, el gobierno empata

Frente a la agenda legislativa en esta segunda legislatura, el gobierno tuvo un gran tropiezo con la reforma a la salud y logró con los tiempos apretados la aprobación de la reforma pensional. Logró que la reforma laboral pudiera sobrevivir y tuviera su trámite en esta tercera legislatura que ya viene, del mismo modo que pudo mover la normativa que reglamentaba la jurisdicción agraria en sus dos vueltas.

De las dos reformas caídas, ambas tuvieron un trámite complicado en Senado, lo que muestra que **es en esa corporación donde el gobierno tiene dificultades para poder mover su agenda legislativa.**

En Comisión VII, donde se movió la reforma a la salud, una operación política puesta en marcha por Berenice Bedoya, Nadya Blel, Miguel Ángel Pinto y Beatriz Lorena Ríos logró consolidar los votos para la ponencia de archivo de la reforma. El argumento era que la ponencia

positiva del mismo era distinta al texto aprobado en plenaria de Cámara de Representantes, lo que generó sospechas de que el gobierno no reconociera algunos puntos acordados en los debates anteriores y quisiera meter algunos micos en el nuevo texto.

Frente al proyecto de Ley de Educación como Derecho Fundamental, la entonces ministra Aurora Vergara había logrado conciliar un nuevo articulado con los partidos de oposición y los sectores independientes distantes del gobierno para lograr pasar el proyecto en Comisión I de Senado.

No obstante, en las negociaciones se cruzaron líneas rojas de negociación para el gobierno, especialmente frente a la posibilidad de cambiar el régimen de evaluación de los docentes al agregar los resultados de las pruebas SABER como criterio evaluativo, al mismo tiempo que el proyecto abría la posibilidad a futuro de aprobar la creación de bonos escolares, creaba la Superintendencia de Educación y eliminaba la obligatoriedad de los grados pre jardín, jardín y transición. La cesión en estos puntos llevó a que FECODE, que ya se encontraba en paro por los problemas en la transición del modelo de salud para docentes, agregara a sus demandas el archivo de este proyecto de ley.

Bajo la posibilidad que el movimiento estudiantil y otros sectores sociales se unieran al paro, el gobierno desistió en apoyar este proyecto y propuso presentar otro mucho más cercano al proyecto original aprobado en Cámara, lo que rompió los acuerdos existentes con la oposición, quienes no lo agendaron antes del cierre de la legislatura.

| Proyecto de ley        | 1er Debate      |     | 2do Debate  |    | 3er Debate      |    | 4to Debate                |    |
|------------------------|-----------------|-----|---|----|-----------------|----|---------------------------|----|
|                        | SI              | NO  | SI  | NO | SI              | NO | SI                        | NO |
| Reforma Laboral        | Comisión Cámara |     | Plenaria Cámara   |    | Comisión Senado |    | Plenaria Senado           |    |
|                        | SI              | NO  | SI  | NO | SI              | NO | SI                        | NO |
|                        | 14              | 4   | Pendiente de trámite y debate en la Tercera Legislatura |    |                 |    |                           |    |
| Reforma a la Salud     | Comisión Cámara |     | Plenaria Cámara   |    | Comisión Senado |    | Plenaria Senado           |    |
|                        | SI              | NO  | SI  | NO | SI              | NO | SI                        | NO |
|                        | 14              | 6   | 86  | 37 | 5               | 9  | No llegó a plenaria       |    |
| Reforma pensional      | Comisión Senado |     | Plenaria Senado   |    | Comisión Cámara |    | Plenaria Cámara           |    |
|                        | SI              | NO  | SI  | NO | SI              | NO | SI                        | NO |
|                        | 8               | 3   | 48  | 4  | 17              | 3  | 86                        | 37 |
| Reforma a la Educación | Comisión Cámara |     | Plenaria Cámara   |    | Comisión Senado |    | Plenaria Senado           |    |
|                        | SI              | NO  | SI  | NO | SI              | NO | SI                        | NO |
|                        | 32              | 0   | 132   | 0  | 20              | 0  | No fue agendado el debate |    |
| Jurisdicción Agraria   | Primera Vuelta  |     |   |    |                 |    |                           |    |
|                        | Comisión Cámara |     | Plenaria Cámara   |    | Comisión Senado |    | Plenaria Senado           |    |
|                        | SI              | NO  | SI  | NO | SI              | NO | SI                        | NO |
|                        | 25              | 2   | 134   | 2  | 15              | 0  | 61                        | 0  |
|                        | Segunda Vuelta  |     |   |    |                 |    |                           |    |
|                        | Comisión Cámara |     | Plenaria Cámara   |    | Comisión Senado |    | Plenaria Senado           |    |
|                        | SI              | NO  | SI  | NO | SI              | NO | SI                        | NO |
| 25                     | 0               | 101 | 5   | 15 | 0               | 74 | 1                         |    |

Por otra parte, la operación para aprobar la reforma pensional en Senado pasó por las negociaciones que realizó el gobierno alrededor de la reducción del pilar contributivo hasta 3 salarios mínimos, que luego se redujo a 2,3 salarios mínimos en la discusión en plenaria de Senado.

Aunque Norma Hurtado presentó una ponencia alternativa, el gobierno logró el apoyo de su ponencia positiva con votos del Partido Liberal y del Partido de la U reduciendo el umbral del pilar contributivo a 2,3 salarios mínimos, además de que tuvo que aceptar 30 artículos aprobados

con proposiciones y un artículo nuevo que permite que el Banco de la República sea el administrador del fondo del pilar contributivo.<sup>1</sup>

Tras la aprobación, el presidente Petro generó ruido al indicar que, a pesar de las negociaciones que lograron la aprobación en Senado, iba a presentar una ponencia positiva en Comisión VII de Cámara que aumentara de nuevo el umbral a 4 salarios mínimos, lo que generó molestia entre la mayoría de los senadores liberales y del partido de la U.

A pesar de ello, finalmente el gobierno evitó otro choque de trenes y la ponencia positiva presentada por Martha Alfonso no aumentó el umbral, lo que permitió que pasara en tiempo récord en esta Comisión y llegara a Plenaria de Cámara con los tiempos justos para ser aprobada.

En Plenaria, no obstante, la oposición logró presentar varios impedimentos y recusaciones que ralentizaron por varias sesiones el debate. Frente a la posibilidad de que por tiempos la reforma se hundiera, el gobierno buscó estrategias alternativas para lograr salir del bloque impuesto por los sectores opositores. En una reunión en Casa de Nariño a inicios de junio de 2024, Petro había sugerido que en caso de que no hubiera una posibilidad clara de debatir el articulado en pleno, se optara por lanzar una proposición que acogiera el texto de Senado en su totalidad, lo cual terminó pasando el viernes 14 de junio, cuando, tras discutir 6 artículos y ante la premura de que los opositores hicieran proposiciones a cada artículo —especialmente frente al tema de la entrada en vigencia de la nueva normativa—, se propuso acoger el texto aprobado en Senado, lo que fue aprobado con 86 votos.<sup>2</sup>

## La agenda de iniciativa de congresistas tuvo varios claroscuros

Además de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que acapararon la atención de ambas cámaras del parlamento colombiano, hubo varios proyectos de ley que generaron ruido en la opinión pública nacional.

Por un lado, se logró la aprobación de la prohibición de las corridas de toros en todo el país. Este proyecto, de autoría de Esmeralda Hernández, senadora del Pacto Histórico, logró superar los 4 debates en el Congreso, tras más de 14 intentos en años anteriores. El punto fundamental de discusión en este debate se centró en la reconversión económica de la mayoría de las personas que dependían del toreo como sustento.<sup>3</sup>

También fue aprobado el proyecto de ley que permitirá la protección y el incentivo de inversiones entre Colombia y Venezuela, que en su momento generó ruido debido a que fue bloqueado por la oposición, en cabeza del representante José Jaime Uscátegui en su último debate, luego de que María Corina Machado fuera inhabilitada para participar en las elecciones de Venezuela, a realizarse el 28 de julio. Este bloqueo duró más de 2 meses, hasta que fue aprobado en Cámara el 22 de mayo.<sup>4</sup>

Uno de los proyectos que más generó ruido fue el 142 de 2022 Senado, titulado “Por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales, se modifica la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones”, y que fue cuestionado porque favorecía a los intereses de Euclides Torres.

Según investigaciones de La Silla Vacía, el proyecto de ley llegó a la Comisión VI de Cámara en noviembre de 2023, luego de surtir trámite en el Senado. De allí vino con un artículo que favorecía el negocio de Euclides Torres, al monopolizar desde la Superintendencia de Transporte un software de control y vigilancia llamado SICOV.<sup>5</sup> Torres tiene un amplio monopolio en los trámites de tránsito, pues desde las

1 AMBITO JURÍDICO. Detalles de la reforma pensional aprobada por el Senado. En: *Ámbito Jurídico*. 24 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.ambito-juridico.com/noticias/laboral/laboral-y-seguridad-social/detalles-de-la-reforma-pensional-aprobada-por-el-senado>

2 GARCÍA AGUDELO, Mateo. Esta fue la estrategia con la que el Gobierno logró que aprobaran la reforma pensional. En: *El Tiempo*. 15 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/con-una-proposicion-para-acoger-texto-del-senado-se-busca-que-la-camara-de-representantes-apruebe-la-reforma-pensional-3352802>

3 CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Se prohibirán las corridas de toros en Colombia. En: Portal Web de la Cámara de Representantes. 28 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.camara.gov.co/se-prohibiran-las-carridas-de-toros-en-colombia>

4 CHALA PADILLA, Oscar. El detrás de cámara del aplazamiento el acuerdo de promoción y protección de inversiones entre Colombia y Venezuela en Cámara. En: *Pares*. 1 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/el-detr%C3%A1s-de-c%C3%A1mara-del-aplazamiento-el-acuerdo-de-promoci%C3%B3n-y-protecci%C3%B3n-de-inversiones-entre-colom>

5 ORTIZ, Jerson. Nuevo artículo exprés en Cámara impulsa el negocio de Euclides Torres. En: *La Silla Vacía*. 14 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/nuevo-articulo-expres-en-camara-impulsa-el-negocio-de-euclides-torres/>

revisiones técnico-mecánicas hasta el trámite de pases de conducción se realiza por medio de SICOV, lo que le genera amplias ganancias.<sup>6</sup>

Este proyecto pasó en Senado gracias a Pedro Flórez, quien es esposo de una sobrina de Euclides Torres y que además es cercano políticamente al senador. En Cámara se esperaba que pasara por medio de Dolcey Torres, quien es representante a la Cámara liberal y familiar de Euclides, pero este se declaró impedido ante las alertas que la prensa publicó frente al trámite del proyecto.

Lleno de cuestionamientos por la posibilidad de que el Proyecto de Ley restringiera la contratación de la Superintendencia de Transporte o que el negocio de Torres se viera favorecido con otras empresas que posee, finalmente fue archivado en Cámara, tanto por la iniciativa del Partido Verde, como por la del Pacto Histórico.<sup>7</sup>

Finalmente, el proyecto de ley que busca prohibir la práctica del fracking en Colombia se hundió por cuarta vez. Esta vez, el proyecto de ley tenía impulso y apoyo del gobierno nacional desde el Ministerio de Ambiente, que había tratado de hacer lobby institucional para moverlo. Lo había logrado en Senado, donde tuvo los votos suficientes de la Comisión V de Senado y de la plenaria, en la que logró quórum. No obstante, su agendamiento en Comisión V de Cámara se retrasó y no logró ser aprobado antes del 20 de junio.<sup>8</sup>

| Proyecto de ley   | 1er Debate      |    | 2do Debate                        |    | 3er Debate                |    | 4to Debate                |    |
|---|-----------------|----|-----------------------------------|----|---------------------------|----|---------------------------|----|
|   | SI              | NO | SI                                | NO | SI                        | NO | SI                        | NO |
| <b>Prohibición corridas de toros</b>                                      | Comisión Senado |    | Plenaria Senado                   |    | Comisión Cámara           |    | Plenaria Cámara           |    |
|   | 9               | 0  | 50                                | 4  | 10                        | 1  | 93                        | 2  |
|   | SI              | NO | SI                                | NO | SI                        | NO | SI                        | NO |
| <b>Aprobación acuerdo comercial con Venezuela</b>                         | Comisión Senado |    | Plenaria Senado                   |    | Comisión Cámara           |    | Plenaria Cámara           |    |
|   | 8               | 0  | 61                                | 0  | 15                        | 0  | 110                       | 3  |
|   | SI              | NO | SI                                | NO | SI                        | NO | SI                        | NO |
| <b>Proyecto de Ley que modifica la ley 599 del 2000 (Euclides Torres)</b> | Comisión Senado |    | Plenaria Senado                   |    | Comisión Cámara           |    | Plenaria Cámara           |    |
|   | 11              | 0  | Aprobado por unanimidad en bloque |    | 15                        | 0  | 47                        | 73 |
|   | SI              | NO | SI                                | NO | SI                        | NO | SI                        | NO |
| <b>Ley Antifracking</b>   | Comisión Senado |    | Plenaria Senado                   |    | Comisión Cámara           |    | Plenaria Cámara           |    |
|   | 14              | 0  | 62                                | 9  | No fue agendado el debate |    | No fue agendado el debate |    |
|   | SI              | NO | SI                                | NO | SI                        | NO | SI                        | NO |

## Los operadores políticos que dejó esta segunda legislatura

El mayor riesgo con el que corría el gobierno tras la ruptura de la coalición amplia que había construido en 2022 era perder operadores políticos clave entre los partidos que se habían volcado a la independencia, que tuvieran capacidad de mover su agenda tanto en las comisiones como en las plenarios de ambas cámaras. No obstante, logró conservar la mayoría de ellos, especialmente en el Partido de la U, obteniendo votos que lograron destrabar y dar avance eventualmente tanto a la reforma a la salud como a la reforma pensional.

Por otra parte, también ha logrado consolidar a miembros cercanos del Partido Alianza Verde como operadores políticos con capacidad de mover sus proyectos de ley. Tal es el caso de Martha Alfonso (en quien recayó gran parte del trabajo legislativo para sacar la reforma a la salud y la reforma pensional adelante) y Olga Lucía Velásquez, quienes se han encargado de organizar al bloque del Partido Verde que es afín al gobierno y movilizarlo en las votaciones plenarios. Este bloque estará a prueba en la próxima elección de presidencia de la Cámara, pues parte de su responsabilidad, además de movilizar los votos por Jaime Raúl Salamanca, es evitar que los partidos independientes cambien su voto hacia Katherine Miranda, la candidata de la Coalición Verde-Centro Esperanza.

6 LA SILLA VACÍA. Clan Torres hace la ley y la trampa en millonario negocio de tránsito. En: La Silla Vacía. 1 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/clan-torres-hace-la-ley-y-la-trampa-en-millonario-negocio-de-transito/>

7 LA SILLA VACÍA. Cámara archiva proyecto que beneficiaba a malla empresarial de Euclides. En: La Silla Vacía. 29 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/camara-archiva-proyecto-que-beneficiaba-a-malla-empresarial-de-euclides/>

8 EL ESPECTADOR. Otro proyecto que se cayó: el que buscaba prohibir el fracking en Colombia. En: El Espectador. 20 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/otro-proyecto-que-se-cayo-el-que-buscaba-prohibir-el-fracking-en-colombia/>

El tránsito de las reformas sociales pendientes (salud, laboral) y de las reformas educativas, junto con la reforma a los servicios públicos, dependerán de los grandes operadores políticos con los que el gobierno, los independientes y la oposición cuentan. Con la llegada de Juan Fernando Cristo al Ministerio del Interior, es probable que estos operadores crezcan en número.

### Los que son cercanos al gobierno

**Martha Alfonso:** Representante a la Cámara por la circunscripción de Tolima. Llegó al Congreso unida por una alianza entre el Pacto Histórico y la Alianza Verde, se gradúo como operadora política del gobierno durante esta legislatura por su papel como coordinadora ponente de la fallida reforma a la salud y de la avalada reforma pensional.

Su capacidad de consenso ha sido alabada tanto por sus compañeros de comisión séptima, como por los diferentes miembros de la corporación. Es una de las fichas más cercanas al gobierno y ha sido una de las voces fuertes de la disidencia del Partido Verde que es cercana al proyecto del presidente Petro. Para esta tercera legislatura lideró la rebelión contra la postulación de Katherine Miranda a la presidencia de la Cámara y se espera que sea una de las voces fuertes del gobierno en la nueva propuesta de reforma a la salud que se presente en este periodo legislativo.

**Julio Chagüi:** Senador por el Partido de la U. Miembro de la familia Chagüi, la cual controla el poder de Cereté, Córdoba. Su prima, Ruby Chagüi, fue senadora por el Centro Democrático y es quizás una de las fichas más cercanas al expresidente, Álvaro Uribe.

Chagüi se gradúa como operador político en esta legislatura por el apoyo que ha mostrado a las iniciativas de gobierno, por ejemplo, fue uno de los 7 senadores de la U que apoyó la reforma pensional y desde la Comisión Primera siempre se mostró cercano a las iniciativas del gobierno, tal y como pasó con la fallida reforma a la educación propuesta por la entonces ministra, Aurora Vergara.

**Alfredo Ape Cuello:** Representante Conservador de larga trayectoria en el Congreso de la República. Ape ha sido una de las voces conservadoras más cercanas y afectas al gobierno nacional, siendo clave al interior de la Cámara para mantener el quorum que facilitó el trámite de reformas como lo fue el caso de la reforma pensional.

Según fuentes diversas, Ape llegó a un acuerdo con Luis Fernando Velasco, antiguo ministro del Interior, para impulsar la hoja de vida de la actual ministra del deporte, Luz Cristina López. Será fundamental en esta legislatura por su papel dentro de la comisión sexta, por donde se espera que entre en este periodo la reforma a los servicios públicos.

**Álvaro Monedero:** Representante a la Cámara por el valle del Cauca. Su papel dentro de la bancada del partido ha sido residual hasta el momento, sin embargo, en esta tercera legislatura tendrá que jugar un papel clave por ser el compromisario del partido con lo cual deberá garantizar el cumplimiento de los acuerdos políticos previamente pactados.

Es un voto importante para el gobierno dentro de la comisión tercera donde el gobierno aspira radicar y aprobar una nueva reforma tributaria durante este periodo.

**Wilmer Carrillo:** Representante a la Cámara por Norte de Santander, cuestionado por ser cercano a la estructura del actual gobernador, William Villamizar. Carrillo es una de las fichas más importantes del Partido de la U, no solo porque lleva tres periodos dentro de la Cámara, sino también porque ha sido uno de los principales garantes en las relaciones con el gobierno, gracias a su interlocución directa con el ministro de las TIC, Mauricio Lizcano.

Se mantiene como uno de los votos fijos del gobierno dentro de la comisión tercera y dentro de la comisión de acusaciones, donde se desempeñó como presidente en el periodo 2023-2024.

**Olga Lucía Velásquez:** Representante a la Cámara del Partido Alianza Verde por la circunscripción de Bogotá. Ha sido una de las voces verdes más cercanas al gobierno nacional desde la comisión cuarta y desde la comisión de acusaciones donde se ha librado el debate alrededor de la financiación de la campaña del presidente Gustavo Petro.

Velásquez no solo es cercana al gobierno desde su papel congresional, recientemente también se ha acercado al gobierno nacional por el nombramiento de su esposo, Ovidio Claros, en la presidencia ejecutiva de la Cámara de Comercio de Bogotá.

**José Eliecer Salazar:** Representante a la Cámara por el Partido de la U en la circunscripción del Cesar desde 2018.

Si bien es cierto que Salazar es cercano a la casa política de los Gnecco, desde 2022 se ha movido dentro del partido de la U como una de las voces fuertes que respaldan las iniciativas del gobierno nacional. Un ejemplo de esto fue el papel que desempeñó en las discusiones de la reforma a la salud donde se erigió como un fuerte crítico de las EPS. Se espera que sea elegido presidente de la comisión cuarta, desde la cual se puede terminar acercando más al gobierno.

**María Eugenia Lopera:** Representante a la Cámara por la circunscripción de Antioquia. Desde su cargo como presidenta de la Comisión VII logró evacuar con soltura la reforma pensional del gobierno en tiempo récord. Lopera ya había sido importante en el trámite de la reforma a la salud en esa misma comisión y es una de las principales figuras del sector pro-gobierno del Partido Liberal dentro de la Cámara de Representantes.

### Los independientes que desequilibran la balanza

**Alejandro Carlos Chacón:** Senador del Partido Liberal, fue tres veces Representante a la Cámara y fue presidente de dicha corporación en el año 2018. Su fortín electoral está en Norte de Santander desde donde se ha sabido mover y reacomodar en medio de las lógicas de poder que han planteado “barones” como William Villamizar. Chacón ha sido un voto volátil de los liberales en el actual Congreso, su apoyo al gobierno no ha sido total y por el contrario ha sido fuerte opositor en ciertos momentos. Se gradúa como operador por ser la cabeza de los liberales que negoció con Gloria Inés Ramírez el futuro de la reforma pensional. Se dice que es uno de los congresistas que se enfrentará a Gaviria en la convención liberal de este año.

**Duvalier Sánchez:** Representante a la Cámara por el Valle del Cauca. Ha sido una de las voces más neutras dentro de la estructura del Partido Verde, por un lado, porque no ha estado del todo con las iniciativas gubernamentales, pero también, porque no se ha sumado en su totalidad a la facción anti-gobierno del partido, por el contrario, en medio del debate sobre la presidencia de la Cámara (que le corresponde al partido verde en esta legislatura) ha marcado una distancia con el ala de Katherine Miranda.

Duvalier puede ser clave en este año, no solo por su papel dentro de la comisión primera, sino también porque se puede convertir en un voto gobiernista en esta nueva legislatura.

**John Jairo Roldan:** Senador por el Partido Liberal, fue Representante a la Cámara por Antioquia por 12 años. Se mueve principalmente en las comisiones económicas, en este periodo específicamente, ha sido fundamental en la Comisión Cuarta desde donde ha apoyado al gobierno en la aprobación del Plan de Desarrollo y recientemente en el incremento del cupo de endeudamiento.

Dentro del partido se ha movido en una posición neutral, apoyando y rechazando ciertas iniciativas sin marcar una tendencia dentro de su voto. Para este tercer año, será el primer vicepresidente del Senado, un cargo importante si se piensa que la presidencia recaerá en manos de Efraín Cepeda, cada vez menos afecto al gobierno nacional.

### Los opositores

**Nadya Blel:** Senadora del Partido Conservador, con amplia trayectoria en esta corporación (es senadora desde 2014) y una de las herederas del clan Blel. Desde Bolívar, los Blel siguen moviendo los hilos del poder, pese a las condenas por parapolítica que recaen sobre el patriarca, Vicente Blel Saad.

Nadia ha sido una de las opositoras más férreas que ha tenido el gobierno desde las toldas conservadoras. Se gradúa en este periodo como operadora política por el papel que jugó durante el hundimiento de la reforma a la salud en comisión séptima de Senado.

**Miguel Ángel Pinto:** Senador por el Partido Liberal y miembro de la cuestionada estructura de Didier Tavera. Su fortín político está en Santander, aunque, recientemente ha fortalecido sus vínculos en Cundinamarca con la casa política de Nicolás García.

Pinto fue clave dentro del periodo legislativo que termina por el papel que ejerció desde la Comisión Séptima en contra del trámite de la reforma a la salud, donde se destacó por ser el vocero de los congresistas que terminaron por hundir la reforma del gobierno. Pinto puede ser un aliado estratégico para el gobierno por su peso dentro del ala oficialista dentro del partido. Aunque ha sido reticente a cualquier acercamiento hasta el momento, no hay que olvidar que en la época en la que Juan Fernando Cristo fue ministro del Interior en el gobierno de Juan Manuel Santos, Pinto fue una de las fichas estratégicas dentro del partido liberal para apoyar las reformas del entonces gobierno de Juan Manuel Santos.

**Andrés Forero:** Representante a la Cámara por Bogotá, siendo una de las votaciones más importantes del Centro Democrático en las elecciones de 2022.

Forero, es una de las voces opositoras más fuertes del actual congreso. Precisamente, fue en este último año cuando logró graduarse como operador político de oposición, siendo clave en las dilaciones que tuvo la reforma a la salud durante su trámite por la comisión séptima de cámara y en la misma plenaria de la corporación. Su estrategia, se ha centrado en hacer control y oposición a las reformas de gobierno, no solo rompiendo el quorum necesario para debate, sino también con una crítica a las reformas en conjunto con una fuerte tracción sobre los medios de comunicación, lo que ha llevado a que sean muchos los ojos que se ciñen sobre las iniciativas gubernamentales.

**Carolina Arbeláez:** Representante a la Cámara por Bogotá. Ha adquirido una relevancia en el último tiempo al actuar como vocera de Cambio Radical.

Su participación en los debates de la reforma a la salud o en la reforma pensional (pese a que hace parte de la comisión primera), fueron claves para dilatar el proceso de aprobación de las iniciativas. Se puede considerar una de las opositoras más fuertes que tiene el gobierno y su papel dentro de la bancada de Cambio Radical la hacen ser uno de los operadores que más tracción puede tener dentro de la oposición.

