

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LOS CIEN PRIMEROS DÍAS DEL CONGRESO DE COLOMBIA EN LA ERA PETRO

Sebastián Bitar / Saruy Tolosa / Laura Wills Otero

Noviembre de 2022



El nuevo Congreso colombiano está conformado por un mayor número de mujeres, más jóvenes y nuevos perfiles profesionales.



La bancada que respalda al Gobierno hizo sentir sus mayorías durante los primeros cien días de la legislatura. La reforma tributaria, la ley de paz total, el presupuesto nacional y la ratificación del Acuerdo de Escazú son un hecho, mientras que la reforma política avanza.



La agenda legislativa de los partidos de oposición no ha sido contundente ni parece tener ejes programáticos generales. El balance de su desempeño es que no está bien articulada y no tiene el peso necesario para bloquear la “aplanadora” petrística en el Congreso.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LOS CIEN PRIMEROS DÍAS DEL CONGRESO DE COLOMBIA EN LA ERA PETRO

En colaboración con:



Congreso Visible .org

 **Universidad de
los Andes**
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	¿CÓMO ES EL NUEVO CONGRESO?	5
	2.1 Crece la representación de mujeres	5
	2.2 Es ligeramente más joven	5
	2.3 Nuevos perfiles en el Congreso	7
	2.4 Cambios en la configuración de las coaliciones en el Congreso	8
3	LOS PRIMEROS CIEN DÍAS DEL CONGRESO EN LA ERA PETRO	10
	3.1 Las mayorías del Gobierno	10
	3.2 Las prioridades del Ejecutivo	10
4	LA AGENDA DE LA OPOSICIÓN	14
5	QUÉ PODEMOS ESPERAR DEL CONGRESO DESPUÉS DE ESTOS CIEN DÍAS	15

1

INTRODUCCIÓN

El nuevo Congreso de la República, elegido con la promesa de la renovación y el cambio en las costumbres políticas del país, cumplió sus primeros cien días de trabajo justo cuando terminaba de aprobar dos de los proyectos más importantes de la agenda legislativa del gobierno de Gustavo Petro (2022-): la reforma tributaria y la ley de paz total. La celeridad en el trámite de dichas propuestas demostró que las mayorías están con el Ejecutivo, votando disciplinadamente pero también repitiendo muchas de las prácticas políticas que se le criticaban a los congresos anteriores. El gobierno dejó para 2023 reformas como la de la salud, la laboral y la de pensiones, con el fin de no congestionar la agenda y no “quemar” todo su capital político tan rápidamente.

¿Cómo están las fuerzas políticas, qué proyectos clave fueron aprobados y cómo se vislumbra el panorama político el próximo año? Para responder a estas preguntas, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), el periódico *El Espectador*, Congreso Visible y la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes se unieron, con el fin de fortalecer el seguimiento ciudadano al trabajo legislativo y presentar algunas conclusiones en torno a la labor del Congreso de la República en estos primeros cien días de Gobierno¹.

1 Este documento se redactó con el apoyo del equipo de Congreso Visible de la Universidad de los Andes, integrado por Carlos Cano, Beatriz Helena Gil, Edisantiago Gutiérrez, Santiago Mendoza Gamboa, Juanita Muñoz Cubillos, Daniela Mariette Romero y Melissa Téllez.

2

¿CÓMO ES EL NUEVO CONGRESO?

2.1 CRECE LA REPRESENTACIÓN DE MUJERES

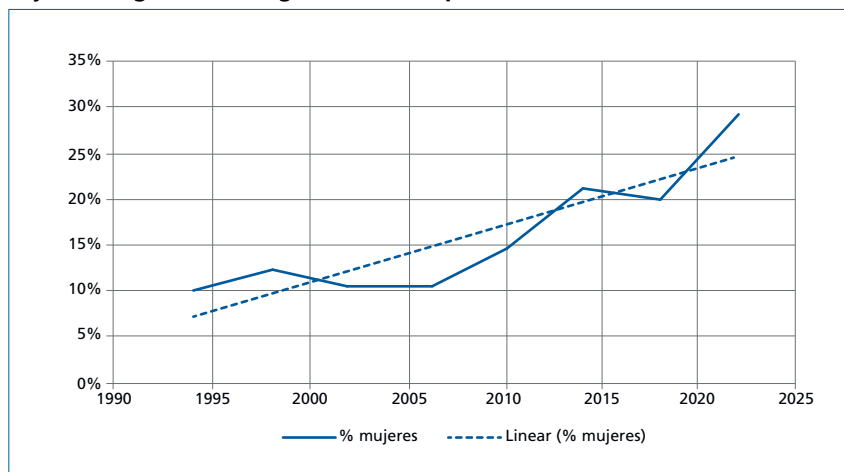
El Congreso de la República elegido el 13 de marzo de 2022 tiene la más amplia representación de mujeres en la historia del país (gráfica 1). La proporción de congresistas elegidas es muy similar, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. El cambio con respecto al cuatrienio pasado fue más significativo en la Cámara que en el Senado. En la primera pasó del 19% al 28%, mientras que en el segundo el salto fue del 23% al 29% (gráficas 2a a 2e). También, por primera vez fue elegida una persona que se identifica como no-binaria: la representante Tamara Argote Calderón del Pacto Histórico. Al comparar esta información con cuatrienios anteriores, es posible visualizar que entre 1994 y 2010 el porcentaje de mujeres fue tan solo del 10%. En 2014 subió a 14% y en 2018 a 20%.

2.2 ES LIGERAMENTE MÁS JOVEN

A partir de la información relacionada con la edad de los congresistas, es posible afirmar que, en promedio, el nuevo Congreso es ligeramente más joven que el anterior. En el cuatrienio 2018-2022 el promedio de edad era de 48 años, mientras que en el nuevo la mitad de los congresistas tienen menos de 45 años (gráfica 3 y tabla 1). La modificación más grande se dio entre los hombres, que bajaron su edad promedio de 48 a 46 años, mientras que el promedio de las mujeres se mantuvo alrededor de 46 años. En la Cámara de Representantes encontramos a las personas más jóvenes, dado que la Constitución permite un mínimo de 25 años para ser representante, en tanto que para el Senado se exige un mínimo de 30 años. Los congresistas más jóvenes son Miguel Polo Polo, por la curul de la circunscripción especial

Gráfica 1

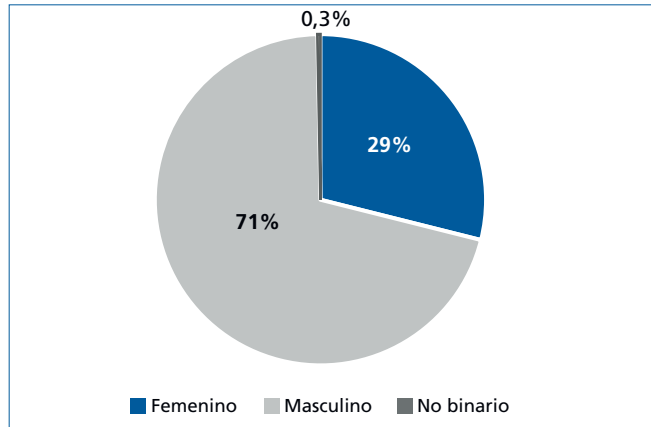
Porcentaje de mujeres elegidas al Congreso de la República, 1994-2022



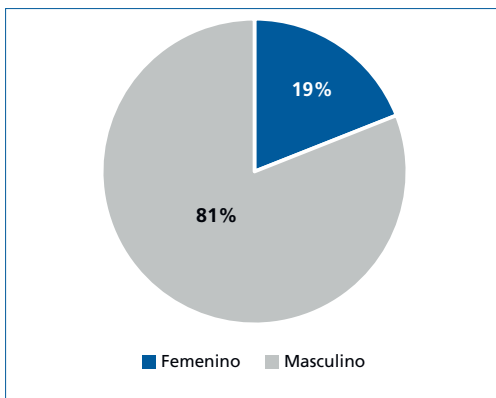
afro, y Jennifer Pedraza del partido Dignidad. Ambos tienen 26 años. El congresista de mayor edad es Humberto de la Calle, con 76 años, después de la salida de Rodolfo Hernández, quien tiene 77. El grupo de edad que más

creció fue el de personas entre 39-52 años. En este rango de edades se encuentra cerca de la mitad del legislativo. El grupo de 53 a 66 años se redujo del 31 al 22%.

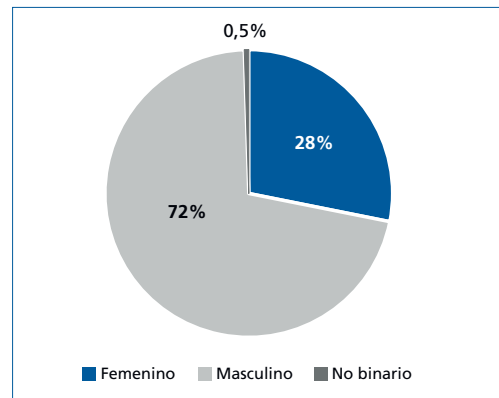
Gráfica 2a
Composición del Congreso por género, 2022-2026



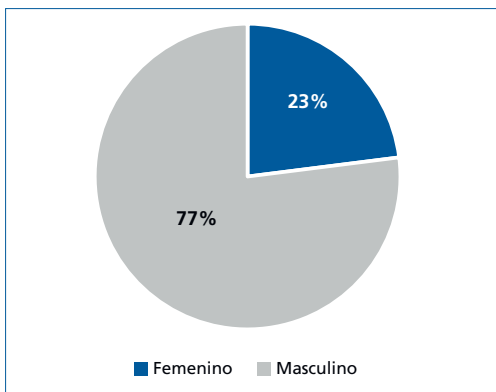
Gráfica 2b
Composición de la Cámara de Representantes por género, 2018-2022



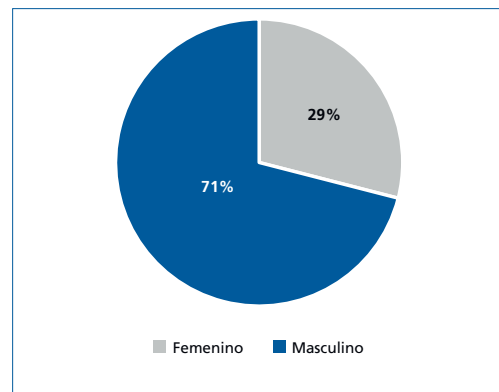
Gráfica 2c
Composición de la Cámara de Representantes por género, 2022-2026



Gráfica 2d
Composición del Senado por género, 2018-2022



Gráfica 2e
Composición del Senado por género, 2022-2026



Gráfica 3

Comparación de grupos de edad, por periodos: 2018-2022 y 2022-2016

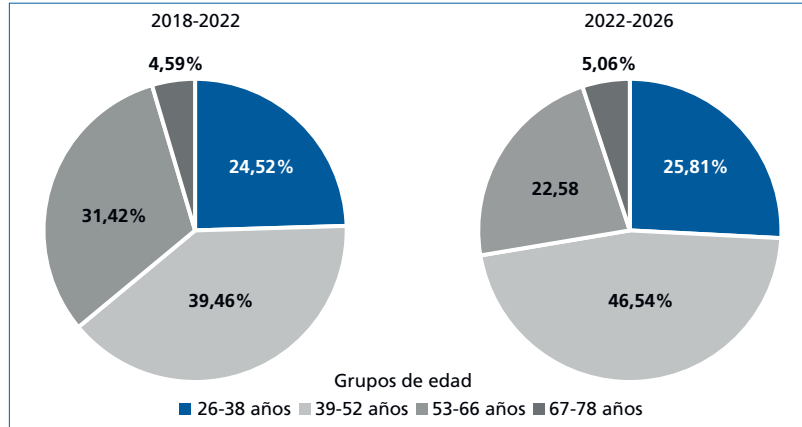


Tabla 1

Comparación de grupos de edad, por periodos: 2018-2022 y 2022-2016*

Periodo	Promedio de edad	Edad mínima reportada	Edad máxima reportada	Mediana
2018-2022	48,07	27	78	48
2022-2026**	46,32	26	77	45

* Los cálculos se hacen según la edad reportada al inicio del periodo constitucional.

** Para la legislatura de 2022-2026 no se tiene el reporte de edad de 76 congresistas, las estadísticas se sacaron con una muestra de 217.

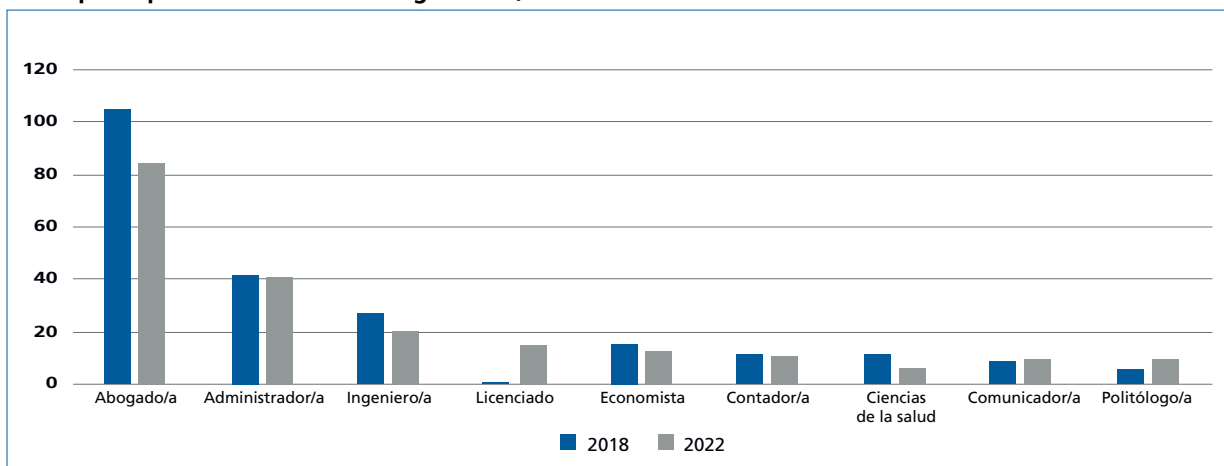
2.3 NUEVOS PERFILES EN EL CONGRESO

Los perfiles profesionales del nuevo Congreso presentaron un cambio, principalmente en las profesiones más “tradicionales”. Se redujo sustancialmente el número de abogados, que pasó de 105 a 84 entre el cuatrienio pasado y el actual. Adicionalmente, al cuerpo legislativo in-

gresaron menos ingenieros, economistas y trabajadores en ciencias de la salud. Estas curules fueron remplazadas por perfiles menos comunes en el trabajo legislativo, como artistas, diseñadoras y trabajadores sociales (gráfica 4). Otras profesiones y actividades menos tradicionales, como influenciador en redes sociales, no se registran en los datos actuales.

Gráfica 4

Principales profesiones de los congresistas, 2018 frente a 2022



2.4 CAMBIOS EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS COALICIONES EN EL CONGRESO

Al comparar la conformación de la Cámara de Representantes y del Senado de la República del cuatrienio anterior con el actual, se observa una reconfiguración significativa de las fuerzas políticas de gobierno y de oposición, con importantes implicaciones sobre el margen de maniobra con el que contará el poder ejecutivo para lograr aprobar sus iniciativas legislativas en el nuevo Congreso.

2.4.1 Senado

Como se aprecia en la tabla 2, el Senado elegido en 2018 daba como saldo un total de 53 curules para la coalición de gobierno, 25 para la coalición de oposición y 30 que se declararon independientes. Para 2022 este panorama cambia considerablemente, con un saldo de 77 curules para la coalición de gobierno, 16 declaradas como independientes y tan solo 13 de oposición (tabla 3), correspondientes a los senadores del Centro Democrático, partido del otrora presidente Iván Duque (2018-2022).

Tabla 2
Configuración de las coaliciones en el Senado, 2018-2022

Partido político	Curules	Estatuto
Centro Democrático	19	Gobierno
Conservador	14	
De la U	14	
MIRA	3	
Colombia Justas Libres	3	
Cambio Radical	16	Independiente
Liberal	14	
Alianza Verde	9	Oposición
Polo Democrático Alternativo	5	
Comunes	5	
Lista de la Decencia	4	
MAIS	1	
Autoridades Indígenas de Colombia	1	
Total	108	

Tabla 3
Configuración de las coaliciones en el Senado, 2022-2026

Partido político	Curules	Estatuto
Pacto Histórico	20	Gobierno
Conservador	15	
Liberal	13	
De la U	10	
Alianza Verde	8	
Comunes	5	
Alianza Social Independiente	4	
AICO	1	
MAIS	1	
Cambio Radical	11	Independiente
MIRA	3	
Colombia Justa Libres	1	
Exmiembro Verde Oxígeno	1	
Partido Centro Democrático	13	Oposición
Renuncias	2	
Total	108	

2.4.2 Cámara de Representantes

En el caso de la Cámara de Representantes se presenta un panorama similar al del Senado de la República. A este respecto, mientras en 2018 en total 82 representantes se declararon de gobierno, 65 como indepen-

dientes y 24 de oposición (tabla 4), en 2022 la coalición de gobierno está conformada por un total de 145 representantes, los independientes contarán con 24 curules y la oposición tan solo con 18 (tabla 5).

Tabla 4

Configuración de las coaliciones en la Cámara de Representantes, 2018-2022

Partido político	Curules	Estatuto
Centro Democrático	32	Gobierno
De la U	25	
Conservador	21	
Opción Ciudadana	2	
MIRA	1	
Colombia Justas libres	1	
Liberal	35	Independiente
Cambio Radical	30	
Alianza Verde	9	Oposición
Comunes	5	
Lista de la Decencia	3	
MAIS	2	
Polo Democrático Alternativo	2	
Coalición Alternativa Santandereana	1	
Consejo Comunitario de Comunidades Negras Playa Renaciente	1	
Consejo Comunitario La Mamuncia	1	
Total	171	

Tabla 5

Configuración de las coaliciones en la Cámara de Representantes, 2022-2026

Partido político	Curules	Estatuto
Liberal	33	Gobierno
Pacto Histórico	28	
Conservador	27	
De la U	16	
CITREP	16	
Alianza Verde	15	
Comunes	5	
Colombia Renaciente	1	
Fuerza Ciudadana	1	
Gente en Movimiento	1	
MAIS	1	
Partido Demócrata Colombiano	1	
Cambio Radical	18	
Nuevo Liberalismo	2	
Dignidad	1	
MIRA	1	
Exmiembro Verde Oxígeno	1	
Exmiembro LIGA	1	
Centro Democrático	15	Oposición
Liga de Gobernantes Anticorrupción	1	
Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Fernando Ríos Hidalgo (Polo a Polo)	1	
Exmiembro LIGA	1	
Raizal	1	N/A
Total	188	

3

LOS PRIMEROS CIENTOS DÍAS DEL CONGRESO EN LA ERA PETRO

A continuación se presenta un breve análisis sobre cómo están las fuerzas políticas en el legislativo, qué proyectos clave han sido aprobados hasta el momento y cómo se vislumbra el panorama político el próximo año.

3.1 LAS MAYORÍAS DEL GOBIERNO

La coalición de gobierno, compuesta por numerosos partidos dentro del Congreso, superó ampliamente el mínimo requerido para conformar mayorías. Una fracción significativa de la coalición le otorgó margen de maniobra al presidente Petro para sacar adelante sus iniciativas legislativas y aumentar con ello la gobernabilidad. Sin embargo, los partidos de la coalición, incluyendo miembros del mismo Pacto Histórico, hicieron sentir su capacidad de negociación frente al gobierno y exigieron modificaciones importantes a los proyectos y cargos burocráticos para mantener la gobernabilidad.

Para formar la coalición de apoyo al gobierno en el Congreso se unieron partidos tradicionalmente de izquierda, otros de centro y otros inesperados que han pertenecido a las coaliciones de apoyo de los gobiernos anteriores. Al Pacto Histórico, lista que integra los partidos de izquierda que apoyaron la candidatura de Petro desde el inicio de la campaña, se sumó la coalición Centro Esperanza (Alianza Verde, Dignidad, Alianza Social Independiente, Colombia Renaciente, Colombia Tiene Futuro, En Marcha y Compromiso Ciudadano). Una vez elegido Petro y después de sopesar su participación en el gobierno, los partidos tradicionales (Liberal, Conservador y la U) se unieron. A pesar de no haber apoyado la agenda programática del candidato, entraron a ella después de negociar cargos burocráticos y ministerios con el Gobierno.

Pese a la consolidación de una mayoría favorable a las iniciativas de Petro, la estabilidad de este grupo de partidos hasta 2026 no está garantizada. Las decisiones que tomen en los debates a proyectos de origen gubernamental estarán permeadas por la coyuntura política, la temperatura de la opinión pública, las temáticas de las iniciativas, la popularidad del Jefe de Estado y las elecciones regionales y locales de 2023, entre otros.

El Centro Democrático, la Liga de Gobernantes Anticorrupción y Verde Oxígeno se declararon en la oposición. Cambio Radical, Autoridades Indígenas de Colombia (Aico) y la coalición Mira-Colombia Justa Libres están en el grupo de independientes.

3.2 LAS PRIORIDADES DEL EJECUTIVO

En los primeros cien días de la legislatura se empezaron a tramitar diez iniciativas del Gobierno nacional, entre ellas la reforma tributaria, la reforma política y la llamada “paz total”, enmarcada en la prórroga de la ley 418 de 1997. La tributaria superó los debates en el Congreso y la conciliación entre los textos de Senado y Cámara de Representantes.

La modificación a la ley de orden público, con la que el Gobierno busca crear el marco normativo para la negociación y sometimiento judicial para grupos armados en el país, fue debatida y aprobada en octubre. Esta iniciativa le permite dialogar con grupos armados como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y buscar un sometimiento a la justicia de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y otras organizaciones ilegales.

Y el proyecto de reforma política, presentado como una iniciativa para combatir el clientelismo y otras prácticas de corrupción en las elecciones, superó (en noviembre de 2022) dos de los ocho debates que requiere, por ser una reforma a la Constitución.

Otras propuestas impulsadas por el Ejecutivo son el ya aprobado presupuesto general de la Nación, la creación del Ministerio de la Igualdad (con mensaje de urgencia, pero sin ponencia para primer debate), el presupuesto general de regalías (aprobado en primer debate), la reforma al Código electoral (aprobada en segundo de ocho debates), la jurisdicción agraria (aprobada en segundo debate) y el Acuerdo de Escazú, aprobado y conciliado.

3.2.1 Reforma tributaria

El Gobierno aspiraba a que la reforma le permitiera recaudar \$25 billones anuales, pero tuvo que negociar con los partidos y renunciar a su intención de cobrar impuesto a las pensiones más altas y cobrar menos tributos de los que pensaba obtener del sector de los hidrocarburos. En conclusión, la reforma recaudará aproximadamente \$20 billones al año si se cumplen las proyecciones.

El proyecto se enfocó en disminuir exenciones tributarias a algunos sectores y subir impuestos a personas de altos ingresos, y aumentar el recaudo de recursos, necesarios para solidificar un sistema robusto de protección social. Fue aprobado por amplias mayorías en las comisiones, pero con duras discusiones en plenarios, en donde los partidos aprovecharon para renegociar su apoyo al Ejecutivo. También conservó, aunque con ajustes, pilares básicos como el de la lucha contra la evasión fiscal, que tendrá más castigos y hasta cárcel en casos de reincidencia.

Fue una reforma respaldada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) y cuestionada por la oposición política (Centro Democrático) y líderes gremiales como Bruce Mac Master, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi). El contexto internacional no era el más favorable a la iniciativa. El desplome de los precios internacionales del petróleo, la disputa comercial entre China y Estados Unidos, las consecuencias económicas de la pandemia de la covid-19 y la invasión de Rusia a Ucrania, sumados

a algunas declaraciones preocupantes del equipo de gobierno de Petro, ayudaron a debilitar la moneda colombiana al punto que en los primeros días de noviembre de 2022 el dólar superó los \$5.000. Aunque la subida del dólar puede favorecer los ingresos provenientes del petróleo, también encarece la deuda externa y pagar ese sobrecosto se puede llevar una parte importante de los recursos adicionales que se recaudarán con esta reforma.

A este contexto retador se adicionó la fuerte presión de César Gaviria, director del Partido Liberal, quien criticó la reforma y amenazó con retirarle su apoyo, llevando a Petro a acceder a modificaciones como la eliminación del impuesto a las pensiones altas y una nueva fórmula para que la tributación al sector de hidrocarburos no fuera tan alta como originalmente se buscaba.

3.2.2 Reforma política

Según el gobierno, se pretende acabar con el clientelismo electoral y otras prácticas de corrupción en las elecciones. El proyecto incluye financiación estatal para campañas y listas cerradas obligatorias con paridad de género, y también artículos muy criticados como mayor facilidad para que los congresistas cambien de partido y puedan ingresar más rápidamente a cargos en el gobierno.

La oposición ha sido en general débil ante el proyecto. Algunas de sus voces más importantes han sido Paloma Valencia (Centro Democrático) y David Luna (Cambio Radical). En el caso de la primera, su postura ha sido particularmente crítica frente a que la financiación de las campañas políticas sea responsabilidad del Estado. En el primer debate apoyó que los privados pudieran seguir aportando y logró incluir un artículo en el que se eliminan los conflictos de interés para los congresistas cuando reciben dinero de estos. La mayoría del articulado ha pasado sin mayor problema los primeros debates.

Los partidos de gobierno, por su parte, han votado el proyecto de manera disciplinada, aunque en temas específicos se dividan. Esto porque los políticos tradicionales no tienen la misma visión que los movimientos alternativos respecto a puntos como el de los conflictos de interés en las campañas, por ejemplo.

Otro de los temas de mayor expectativa en esta reforma es el de la adopción del voto obligatorio durante dos elecciones, aprobado en la Comisión Primera de Senado por propuesta de Cambio Radical. ¿El argumento? Razones pedagógicas. La plenaria de Senado lo hundió gracias a una mayoría conformada por opositores e independientes (incluyendo Cambio Radical), liberales, conservadores y la mayoría del Verde.

A mediados de noviembre de 2022 lleva dos debates aprobados en el Senado. Por ser reforma constitucional debe surtir los seis que le faltan antes del 20 de junio del próximo año.

3.2.3 Paz total

El proyecto de ley de paz total modifica la ley de orden público (ley 418), que existe desde 1997 y tiene antecedentes en la política de sometimiento a la justicia de comienzos de los noventa. Esta ley es renovada cada cuatro años por el gobierno de turno para adelantar diálogos con grupos armados organizados; es así, el principal marco jurídico para concretar la bandera de la reconciliación, una de las más importantes del gobierno Petro. Por medio de esta iniciativa se abrirán dos procesos: uno que engloba la posibilidad de negociar acuerdos de paz y otro que busca el sometimiento a la justicia de grupos ilegales distintos a las guerrillas. El proyecto autoriza una nueva oportunidad para las disidencias de las Farc y, lo que ha sido ampliamente criticado por los negociadores del proceso de paz anterior, también para Iván Márquez.

La propuesta de conceder indulto a los jóvenes presos de la Primera Línea fue excluida del articulado, pues la oposición la calificó de “impunidad”. También fue rechazada la idea de habilitar a los departamentos para adoptar un impuesto en pro de la seguridad y convivencia ciudadana, y crear una sobretasa predial en los municipios con el mismo fin.

La que sí se salvó fue la creación de un “servicio social para paz” (complementario al militar obligatorio), pues fue aprobada en la Cámara y los conciliadores de Senado (Ariel Ávila e Iván Cepeda) se acogieron al texto de esa corporación. La eliminación gradual del servicio militar obligatorio fue excluida de esta ley y se presentó

de manera independiente en un nuevo acto legislativo que avanza en el Congreso.

El proyecto pasó con poca resistencia en los debates en comisiones primeras conjuntas y en plenaria de Senado y Cámara. El 3 de noviembre se aprobó la conciliación de ambas versiones del texto, con 63 y 128 votos a favor y 4 y 7 en contra, en Senado y Cámara respectivamente. La principal oposición estuvo liderada por el Centro Democrático y Cambio Radical, quienes presentaron proposiciones de cambio a artículos específicos, especialmente en lo relacionado con delegar la negociación con grupos armados a organizaciones humanitarias, labor que en principio le corresponde únicamente al gobierno. También se eliminó la posibilidad de que el presidente pudiera indultar a su voluntad personas que hubieran cometido delitos en el marco de protestas sociales, como inicialmente pretendía el proyecto.

3.2.4 Ley de presupuesto

La ley del presupuesto general de la nación (PGN), presentada por una cuantía de \$391,4 billones, fue radicada en un contexto de déficit del 5,6% heredado del anterior gobierno y con un panorama internacional muy retador para Colombia. Adicionalmente, el ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, consideraba subestimada la cifra de déficit porque no incluía la deuda por responsabilidades del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), que alcanzó los \$25,4 billones.

El pronunciado incremento de la deuda relacionada con la estabilización de los precios de los combustibles está asociado al crecimiento del precio del petróleo Brent, que llegó a registrar cotizaciones diarias de hasta US\$122 por barril, como resultado de la guerra en Ucrania. En este sentido, la propuesta de Ocampo surgió considerando la elevada inflación, la desaceleración de la economía mundial y la necesidad de mejorar la situación fiscal (en especial en lo relativo a recuperar el grado de inversión).

El presupuesto presentado por el gobierno Petro prevé un aumento de la inversión y el gasto en pensiones, nómina y transferencias en un contexto de elevada inflación, que genera pérdida de poder adquisitivo y afecta especialmente a las poblaciones más vulnerables. Preo-

cupa especialmente el aumento del 25% en los precios de los alimentos.

El proyecto superó rápidamente la discusión en comisiones terceras y cuartas de la Cámara y del Senado. Un mes después fue avalado sin cambios por las plenarias de la Cámara (144 votos a favor y trece en contra) y del Senado (71 votos a favor y siete en contra).

3.2.5 Las demás iniciativas

El proyecto de reforma constitucional para reducir el salario de los congresistas fue aprobado en segundo debate, con el respaldo de las mayorías en la plenaria del Senado. La regulación del cannabis de uso adulto, que requiere la modificación de un artículo de la Constitución, fue aprobada en segundo debate en la Cámara. Deberá superar seis debates adicionales para terminar su trámite y convertirse en acto legislativo.

Otra iniciativa con amplio respaldo de la opinión pública es la que busca reducir los periodos de receso del Congreso. La reforma constitucional propuesta establece

que el primer período de sesiones no cambie (del 20 de julio al 16 de diciembre), pero que el segundo aumente dos meses y vaya desde el 16 de enero al 20 de junio. Esta idea ya avanzó hasta superar el segundo debate.

Por otro lado, la Comisión Primera de la Cámara aprobó en primer debate el proyecto que regula la eutanasia en el país. Con 25 votos a favor y tres en contra, el Congreso avanza en la creación de un marco normativo para este tema que ya había sido permitido por la Corte Constitucional.

Algunos proyectos que han llamado la atención tienen que ver con la protección a los animales. Se han radicado iniciativas relacionadas con la prohibición de las corridas de toros (archivada el 1 de noviembre por la ausencia de algunos miembros de la coalición de gobierno), las peleas de gallos y otras que propenden a la protección de las mascotas. También se han presentado proyectos que prohibirían el *fracking* y ampliarían la protección de los páramos. Finalmente, la agenda LGTBI+ no ha sido prioridad ni la política pública que garantice el aborto libre, como lo ordenó la Corte Constitucional.

4

LA AGENDA DE LA OPOSICIÓN

La agenda legislativa de los partidos de oposición (Centro Democrático y Liga Anticorrupción) no ha sido contundente ni parece tener ejes programáticos generales. Se han decantado por temas específicos, como proteger a segundos propietarios, evitar la reforma policial y fortalecer a las Fuerzas Armadas.

Durante el trámite legislativo de las iniciativas gubernamentales, las acciones del Centro Democrático se han enfocado en contrarrestar las propuestas. Frente al Acuerdo de Escazú y a la reforma tributaria, presentó ponencias negativas que no prosperaron. En las votaciones de la última, y varios de los artículos de la reforma política, lo hicieron de forma negativa. Otra estrategia que han utilizado es la de ausentarse de los debates para desbaratar el quórum que se requiere para avanzar en las discusiones, como ocurrió el 25 de octubre en el debate de la reforma política y de la ley de víctimas.

El balance del desempeño de la oposición es que no está bien articulada y no tiene el peso necesario para bloquear la “aplanadora” petrista en el Congreso, no ha consolidado voceros definitivos ante la opinión pública ni ha logrado nuevas alianzas en el Congreso. Rodolfo Hernández, quien, por el Estatuto de la oposición, estaría llamado a liderarla, desde el principio indicó que

no estaba interesado en hacerle oposición al Gobierno y, con su salida del Senado, acabó sus posibilidades de consolidar un liderazgo en ese sector.

Por su parte, el expresidente Uribe (2002-2010) está debilitado por sus problemas judiciales, el giro político del país hacia la izquierda en las últimas elecciones y su cercanía a la clase política tradicional, rechazada por muchos ciudadanos. Su imagen positiva no llega al 25%, según la Invamer Poll. No ha podido o querido organizar su partido para hacer una oposición sólida y, de alguna manera, es responsable de la división al elegir como cabeza de lista al Senado a Miguel Uribe Turbay por sobre figuras de vieja data en el Centro Democrático. Tal vez esa división es la que ha generado matices en las críticas a Petro y no hay una figura clara que le haga contrapeso fuerte en el Congreso. Sin embargo, este panorama puede cambiar. Hay señales de debilitamiento de la imagen favorable del Gobierno y el trámite de medidas impopulares puede restarle aún más apoyo. Los impuestos a los alimentos procesados, la ambigüedad sobre la exploración de petróleo, la volatilidad del dólar y las restricciones de presupuesto pueden deteriorar la disciplina del Congreso y abrir una oportunidad de protagonismo a la oposición.

5

QUÉ PODEMOS ESPERAR DEL CONGRESO DESPUÉS DE ESTOS CIENTOS DÍAS

El nuevo Congreso ha impulsado significativamente hasta ahora la agenda del nuevo gobierno. Si bien se han tenido que superar obstáculos para mantener alineada a la coalición de gobierno en la reforma tributaria, en los demás proyectos principales se ha avanzado con bastante rapidez y disciplina de bancadas. El Congreso ha adoptado y defendido la agenda del Pacto Histórico, a pesar de que varios de los partidos de la coalición no apoyaron a Petro en la campaña y hasta hace unos meses pertenecían a la coalición de gobierno que apoyaba la agenda de Iván Duque.

Sin embargo, no debemos apresurarnos a caracterizar este Congreso como de izquierda o anticipar que se mantendrá leal a Petro durante todo el cuatrienio. El gobierno ha recibido críticas importantes de líderes del Partido Liberal, del Partido Verde y de otros partidos, y también de sectores del petrismo, incluyendo un sector importante de mujeres feministas. Por otro lado, si más adelante la popularidad del presidente decrece, podríamos esperar comportamientos estratégicos de diferentes partidos que capitalizan ese hecho y exigen otras concesiones para mantenerse alineados con el presidente.

La perspectiva económica en los próximos años es preocupante. El Congreso tendrá que enfrentar, junto al ejecutivo, una inflación alta en 2022 y una desaceleración y posible recesión en 2023. Todos los programas sociales que vienen de gobiernos anteriores necesitan recursos para su sostenibilidad, además de cualquier otro que este gobierno quiera adelantar. Estos recursos pueden volverse cada vez más escasos en estos cuatro años, haciendo muy difícil responder a las demandas sociales de los colombianos, especialmente altas desde la elección de este gobierno. Los menores ingresos por la explo-

tación de petróleo, anticipados por Fedesarrollo como consecuencia de la reforma tributaria, pueden llevar a una crisis de ingresos en el Estado que ponga en riesgo toda la agenda social. En caso de prohibir los nuevos contratos de exploración de petróleo y gas, decisión en la que el gobierno fue ambiguo en sus primeros cien días, el impacto fiscal sería incluso mayor.

Los partidos de la coalición podrían exigirle al gobierno responsabilidad fiscal, una transición energética organizada y paulatina, y mayor énfasis en la sostenibilidad de los programas sociales pero, más allá del control político y la amenaza de romper su disciplina de bancada, es poco lo que pueden hacer para interferir en las decisiones económicas que son responsabilidad exclusiva del ejecutivo.

En los próximos cuatro años se puede evidenciar un enfoque rural más que urbano. Ya están en marcha los diálogos regionales vinculantes para la elaboración del Plan nacional de desarrollo con delegados del gobierno, agendados entre el 11 de octubre y el 3 de diciembre, y ya se presentaron sus bases. Asimismo, se discute el establecimiento de la jurisdicción agraria rural –“para la resolución de controversias respecto a los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de bienes inmuebles en suelo rural, mediante la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural” (Congreso Visible, 2022)–, que ya ha avanzado en su trámite legislativo y se encuentra aprobada en segundo debate. Por este motivo, puede esperarse que, sin mayor contestación, dentro del Plan nacional de desarrollo se encuentre reflejado el aumento presupuestario para el desarrollo rural y sea de una continuidad con la ejecución efectiva de este pilar de la ruralidad dentro del plan de gobierno del presidente.

En cuanto a seguridad social y salud, se han radicado cinco proyectos de reformas pensionales y protección al adulto mayor, tres de reducción del consumo de tabaco y tres acerca del cambio de la regulación de uso adulto del cannabis (Congreso Visible, 2022). En el momento de escribir este artículo, los avances en el trámite legislativo de los proyectos relacionados con la seguridad social han sido lentos. Sobre la regulación del cannabis, el proyecto de ley del uso del cannabis adulto se encuentra aprobado desde el 10 de octubre en segundo debate en la plenaria de Cámara. Se puede inferir que el gobierno pretende apoyar la legalización completa de la marihuana y alcanzar al menos el tercer debate antes de finalizar este año, y su legalización total dentro del cuatrienio. Sobre la reforma a la salud, esta ley estatutaria se presentará en 2023. Hasta el momento se han adelantado audiencias públicas en las Comisiones Séptimas para conocer las posturas de los actores del sistema. Al igual que para la reforma pensional, se esperan variados

conceptos institucionales que critiquen la reforma y que la oposición se valga de estos para la ponencia negativa en cada debate (tal y como lo hicieron en la reforma tributaria).

Por último, sobre la protección ambiental, la aprobación del Acuerdo de Escazú, después de su firma hace tres años, es un precedente fundamental para las reformas de sostenibilidad ambiental que el gobierno pretende implementar. Petro con su coalición y la participación de la Alianza Verde tiene en este momento, comparado con otros cuatrienios, el contexto más favorable para impulsar políticas de preservación. Probablemente, de nuevo, aprovechando la coordinación temprana de la coalición en temas ambientales, el gobierno pretenda impulsarlos antes en la primera mitad de mandato, para evitar recibir contestaciones con una mayoría fragmentada en la segunda.

ACERCA DE LOS AUTORES

Sebastián Bitar. Politólogo y magíster en ciencia política por la Universidad de los Andes y doctorado en relaciones internacionales por American University. Profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes desde 2013. Sus intereses de investigación se centran en asuntos públicos globales, instituciones democráticas, migración y derechos humanos.

Saruy Tolosa. Coordinador de proyectos para la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia desde 2012 en las áreas de participación política, implementación del Acuerdo de paz y cultura de paz. Se encarga también del análisis de dinámicas de violencia y gobernanza y el apoyo y promoción a iniciativas de liderazgo social y los derechos humanos. Cuenta con una maestría en estudios culturales por la Universidad de Los Andes. Estudió ciencias políticas en la Universidad Nacional de Colombia y fue Visiting Scholar del School of International Public Affairs de Columbia University.

Laura Wills Otero. Politóloga por la Universidad de los Andes, con maestría y doctorado en ciencia política por la Universidad de Pittsburgh. Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes desde 2009. Actualmente es la directora de Congreso Visible. Sus intereses investigativos y académicos se centran en partidos políticos y elecciones, sistemas electorales e instituciones políticas representativas.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable
Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa
Coordinador de proyectos
saruy.tolosa@fes.de

Bogotá, noviembre de 2022

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

LOS CIENTO PRIMEROS DÍAS DEL CONGRESO DE COLOMBIA EN LA ERA PETRO



El nuevo Congreso de la República, elegido con la promesa de la renovación y el cambio en las costumbres políticas del país, está conformado por un mayor número de mujeres, más jóvenes y nuevos perfiles profesionales. La bancada que respalda al Gobierno hizo sentir sus mayorías durante los primeros cien días de la legislatura. La reforma tributaria, la ley de paz total, el presupuesto nacional y la ratificación del Acuerdo de Escazú son un hecho, mientras que la reforma política avanza. En contraste, la agenda legislativa de los partidos de oposición no ha sido contundente ni parece tener ejes programáticos generales. El balance de su desempeño es que no está bien articulada y no tiene el peso necesario para bloquear la “aplanadora” petrista en el Congreso.



La celeridad en el trámite de dichas propuestas demostró que las mayorías están con el Ejecutivo, votando disciplinadamente pero también repitiendo muchas de las prácticas políticas que se le criticaban a los congresos anteriores. No es posible a estas alturas caracterizar este Congreso como de izquierda o anticipar que se mantendrá leal a Petro durante todo el cuatrienio. Si más adelante la popularidad del presidente decrece, podríamos esperar comportamientos estratégicos de diferentes partidos que capitalicen ese hecho y exijan otras concesiones para mantenerse alineados con el presidente.