

Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos Electorales de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia¹

Informe agenda legislativa del gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego en la legislatura 2022-2023

En el documento se abordan los siguientes puntos: (I) cómo ha sido la relación gobierno oposición en las cámaras legislativas; (II) el número de iniciativas radicadas por el Gobierno Nacional y aquellos proyectos con iniciativa gubernamental que hicieron tránsito de la legislatura 2021-2022; (III) cuál es el contenido de las iniciativas del Gobierno de Gustavo Petro Urrego que fueron aprobadas en la primera legislatura y; (IV) algunas conclusiones sobre el mapa de las bancadas, los retos de la agenda legislativa del gobierno en la próxima legislatura y, cuáles deberían ser los derroteros de las relaciones del Gobierno nacional y de la oposición para el éxito de la agenda legislativa y el buen funcionamiento del Congreso de la República.

I. Las Bancadas que apoyan al gobierno y las bancadas que están en la oposición. ¿Cuál es el rol que cumplen las bancadas independientes: ¿Cómo iniciaron y cómo terminaron las bancadas en ambas cámaras legislativas?

De conformidad con el artículo 171 de la Constitución, el Senado de la República está conformado por 108 senadores: Cien (100) por circunscripción nacional; dos (2) de la circunscripción indígena; cinco (5) curules del partido Comunes, en virtud del punto No. 1 del Acuerdo de Paz firmado con las Farc²; y uno (1) que corresponde al excandidato presidencial que obtuvo la segunda votación más alta en la elección presidencial.

Por su parte, en los términos del artículo 176 de la Constitución, la Cámara de Representantes está conformada por 187 Representantes: 161 curules elegidas por la circunscripción territorial; una (1) curul para los raizales de San Andrés y Santa Catalina, que no ha sido provista; una (1) curul para los colombianos residentes en el exterior; dos (2) curules por las circunscripción de las comunidades afrodescendientes; una (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, una (1) que le corresponde al excandidato a la vicepresidencia que obtuvo la segunda votación más alta; cinco (5) para el Partido Comunes, en virtud del punto No. 1 del Acuerdo de Paz firmado con las Farc y 16 curules para las circunscripciones transitorias especiales de paz³, en adelante CITREP⁴.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1909 de 2018 (Estatuto de la oposición) y con el propósito de ejercer los derechos reconocidos a las organizaciones de oposición y algunos derechos para las organizaciones independientes, los partidos y movimientos políticos deben declarar su posición frente al gobierno. Sin embargo, estas organizaciones pueden por una sola vez modificar el sentido de su declaración durante el período de Gobierno.

En otras palabras, deben declararse en oposición, en independencia o de gobierno, lo cual implica que las organizaciones políticas con bancadas en el Congreso de la República deben actuar de conformidad con la declaración pública de la organización respectiva.

En la actualidad existen treinta y cuatro (34) organizaciones políticas con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral⁵, de las cuales 19 están representadas en el Senado de la República. En virtud de la postulación de listas que 9 agrupaciones presentaron de forma independiente y 10 agrupaciones por postulaciones que hicieran en coalición⁶.

¹ Informe elaborado por las docentes investigadoras Floralba Padrón Pardo y Carolina Rico Marulanda, directoras del Observatorio. En la elaboración de este informe contamos con la participación de Juan Camilo Rodríguez Vizcaíno, asistente de investigación. Bogotá, 12 de julio de 2023.

² En desarrollo de este punto del Acuerdo de paz se expidió el acto legislativo No. 03 de 2017, por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Estas curules solo estarán vigentes para los mandatos constitucionales del Congreso de la República 2018-2022 y 2022-2026.

³ En la composición de la Cámara de Representantes es necesario hacer algunas precisiones: a) está contemplada una curul para las comunidades raizales, definida en el artículo 6 del acto legislativo No. 02 de 2015, así: “La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.” El gobierno nacional expidió el Decreto 1211 de 2018, por medio del cual se crea la mesa de interlocución, participación y seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional con el Pueblo Raizal, el cual establece el diseño del Estatuto del pueblo raizal, dentro del cual se debe contemplar cómo será provista la curul de la cámara de representantes. Debe hacerse una consulta previa para poder definirse y no se ha realizado aún, razón por la cual esta curul no está aún ocupada por un miembro de la comunidad raizal; b) En relación con las curules de las víctimas, elegidas en las circunscripciones transitorias especiales de paz, se debe señalar varios instrumentos jurídicos: i) las 16 curules fueron consignadas en el Acto Legislativo 02 de 2021. En virtud de la sentencia SU-150 de 2021, se deben elegir para los períodos constitucionales del Congreso de la república 2022-2026 y 2026-2030, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz y en la reforma constitucional mencionada; ii) El Gobierno nacional mediante Decreto No. 1207 de 2021, adoptó disposiciones para la elección de los representantes a la cámara por las dieciséis (16) circunscripciones transitorias especiales de paz; y, iii) La ley 2267 de 2022 definió cómo se integrarían las curules a las comisiones constitucionales permanentes y se dispuso que, solo para efectos de la composición de las comisiones actuarán como una bancada.

⁴ Al respecto de las curules elegidas por las circunscripciones transitorias especiales de paz es importante señalar que su elección implicó una modificación de dos elementos del sistema electoral. Por un lado, la circunscripción que en esta ocasión está conformada por territorios de diferentes departamentos para la elección de la Cámara de Representantes, cuando tradicionalmente la circunscripción para esta corporación coincidía con la división política de Colombia por departamentos. Por otra parte, se altera la regla de un ciudadano un voto, puesto que los ciudadanos ubicados en las 16 circunscripciones tienen derecho a votar por estos candidatos y por los de la circunscripción ordinaria del departamento al que pertenecen.

⁵ Al respecto puede consultarse la información oficial del Consejo Nacional electoral en: <https://www.cne.gov.co/partidos-politicos-con-personeria-juridica-vigente> (consultado el 21 de junio de 2023).

⁶ Tres (3) de las listas para esta corporación fueron postuladas a través de tres coaliciones, a saber: i) Coalición Mira – Justas Libres; ii) coalición Alianza Verde y Centro Esperanza, integrada por Alianza Verde, partido Verde Oxígeno y partido Alianza Social Independiente; y iii) coalición Pacto Histórico

Por su parte, en la Cámara de Representantes están representadas aproximadamente 18 agrupaciones políticas. La falta de precisión obedece a la dificultad de identificar qué partido o movimiento político con personería jurídica otorgó el aval en el caso de los candidatos electos por las coaliciones que participaron, en especial la del Pacto Histórico. Adicionalmente, se encuentra representando un grupo significativo de ciudadanos “Gente en movimiento”.

Lo que permite afirmar que no todas las organizaciones políticas con personería jurídica tienen bancadas en el Congreso y no todas las bancadas responden a una organización política⁷.

Lo anterior, refleja problemas en el diseño de la organización y funcionamiento del Congreso, pues no se contempla la figura de la bancada mixta o nada se dice de la bancada unipersonal, entre otras cuestiones que resultan determinantes para el adecuado rol de los congresistas⁸.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que las bancadas y las organizaciones políticas son dos figuras distintas y con roles diferentes. El diseño constitucional ha dejado ver zonas grises en la práctica: disparidad de criterios entre la bancada y la organización, órdenes de actuar en contra de la declaratoria en esta legislatura⁹. La complejidad de esta situación se hace más latente en la organización de la Cámara de Representantes, cuyas curules se eligen en múltiples circunscripciones.

A continuación, presentamos el número y la relación de las bancadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, las cuales presentaron variaciones entre los dos períodos de la legislatura, en virtud de la modificación de la posición frente al gobierno que algunas organizaciones políticas registraron en el Consejo Nacional Electoral.

1. El Senado de la República

a. Las bancadas en el Senado en el primer período de la legislatura 2022-2023:

El inicio de la agenda legislativa del Gobierno de Gustavo Petro Urrego estuvo enmarcado por un Senado de la República conformado por once (11) bancadas que se discrimina así: de las cuales siete (7) apoyaban al gobierno, que están representadas en setenta y nueve curules (79) curules¹⁰; una (1) bancada de oposición representada en 13 curules; y tres (3) bancadas se declararon en independencia que representan 15 curules. Resulta oportuno advertir la situación de la curul del exsenador Rodolfo Hernández Suárez, quien se posesionó, pero su posición ante el gobierno nunca fue clara. El 11 de octubre de 2022 la plenaria del Senado aceptó su renuncia, razón por la cual esta curul no está provista¹¹.

En la siguiente tabla podemos ver la ilustración de las bancadas y su respectiva organización política:

integrada por la Unión Patriótica, el movimiento ADA, el Polo Democrático Alternativo, el movimiento político Colombia Humana, el Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS- y el partido Comunista Colombiano -PCC-.

⁷ De conformidad con la información entregada por el Consejo Nacional Electoral el 8 de mayo de 2023, se advierte que existen organizaciones políticas con personería sin bancadas en el Senado, como Colombia justa libres; Partido Demócrata Colombiano, movimiento de Salvación Nacional y el partido político Digital en Marcha. Mención aparte debe hacerse de: i) el Partido político Fuerza de la Paz, que no tiene bancada. Este es el partido que preside Roy Barreras Montalegre, quien fue elegido por la Coalición del Pacto Histórico, de la Alianza Democrática Amplia; y ii) el partido Oxígeno Verde, cuya bancada está en disputa con la dirigencia de la organización. Pues podría ser un partido, formalmente con bancada, pero materialmente desconectado de ella.

⁸ Al respecto pueden ilustrarse los siguientes casos: i) el caso del Representante Miguel Polo Polo, representante a la cámara por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, cuya curul está en cuestión por la pertenencia a estas comunidades y no cumplir con los requisitos de ley. El representante Polo Polo fue avalado por el consejo comunitario Fernando Ríos Hidalgo avaló la candidatura para las elecciones a la Cámara de representantes 2022-2026. El dos de agosto de 2022 el consejo comunitario en mención tomó distancia del representante por sus posturas aliadas con las bancadas de oposición. El consejo comunitario apoya al Gobierno; ii) El senador Humberto de la Calle y el representante Daniel Carvalho están en la Coalición centro esperanza, con el partido oxígeno verde. Este partido los expulsa de forma irregular, pero ahora tiene curul y ambos son bancadas, pero hay una desconexión entre los líderes del partido oxígeno verde y los dos miembros de la bancada. El consejo Nacional electoral declaró irregular la expulsión, pero ambos congresistas tienen una posición distinta y distancia con el partido y pueden enfrentarse a problemas jurídicos por la violación del régimen de bancadas y, posibles sanciones del partido político; y, iii) La representante Marelén Castillo y los dos representantes elegidos por el movimiento de la Liga Contra la corrupción, están en disputa con el ex-senador Rodolfo Hernández por el liderazgo de la organización política. Son bancadas que tienen conflictos con la respectiva organización. Por último, el acto legislativo 02 de 2015 le otorgó por derecho propio al segundo en las elecciones de presidente y vicepresidente de la república una curul en el Senado y la Cámara de Representantes, situación que puede ocasionar que estos congresistas no pertenezcan a ninguna bancada. En esta legislatura, Rodolfo Hernández renunció a su curul en el Senado. Todos estos casos impactan la organización y el funcionamiento de la Comisión Constitucional Primera y de la plenaria de Senado de la República. Y en últimas las relaciones gobierno y oposición.

⁹ Al respecto podemos citar algunos ejemplos: i) la votación de la representante liberal María Fernanda Lopera de la ponencia para primer debate de la reforma a la salud en la Comisión VII de la Cámara de representantes, en contra de la decisión del partido liberal. Organización que ha iniciado los procedimientos disciplinarios correspondientes contra la Representante Lopera por violar la ley de bancadas (disciplina parlamentaria); ii) La firma de la ponencia de la reforma laboral por el representante conservador Jorge Quevedo, razón por la cual el partido le ha suspendido el derecho a voz y voto mientras se realiza la investigación disciplinaria por violación al régimen de bancadas (disciplina parlamentaria); y, iii) El caso de los partidos liberal y de la U, que aun cuando continúan siendo de la coalición de gobierno, con bancadas que deben apoyar la agenda legislativa propuesta, han anunciado que no acompañarán el trámite de la reforma a la salud. Lo cual ha generado dos crisis ministeriales.

¹⁰ Debemos tener en cuenta que en la bancada del partido liberal estaba el senador electo Mario Castaño Pérez, quien no se posesionó y cuya curul está vacía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitucional. Razón por la cual las curules que apoyan al gobierno son 78.

¹¹ En este mandato constitucional, el movimiento MAIS tiene una situación que amerita ser referenciada: uno de sus candidatos elegidos se presentó en la lista del Pacto histórico en la circunscripción ordinaria. Y otro de sus miembros fue elegido por una de las curules de la circunscripción indígena. Si bien es cierto, que una bancada está compuesta por aquellos miembros que se presenten en la misma lista electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 constitucional, también es cierto que ambos senadores al pertenecer a la misma organización política deben responder a la misma plataforma ideológica, identidad de ideales políticos y relación con el programa. Razón por la cual hemos tomado como una sola bancada al Movimiento MAIS. Al respecto puede consultarse la información del Consejo Nacional Electoral: <https://www.cne.gov.co/elecciones/elecciones-2022/infografia-congreso-de-la-republica-2022-2026-cne> (consultado el 29 06 de 2023).

BANCADAS	PARTIDOS -COALICIÓN	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal. Partido Conservador Partido de la U. Partido Comunes. Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza. Pacto Histórico. Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS. 	7
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> Partido Centro Democrático. 	1
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> Partido Cambio Radical. Coalición MIRA- Justa Libres Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia. 	3

Con base en lo anterior se puede afirmar que el gobierno contaba con un apoyo de 77 curules que representa el 72,64% del Senado de la República para tramitar las diferentes iniciativas de ley y de reforma constitucional. Este escenario político era propicio para que el Gobierno radicara 7 proyectos en el primer período de la legislatura, como se desarrolla en el numeral (IIa).

b. Las bancadas en el Senado en el segundo período de la legislatura 2022-2023:

El mapa de las bancadas varió para el segundo período de la legislatura, que es desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio de 2023, incluso antes, pues de conformidad con el trámite previsto para la aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo¹², este proyecto debía radicarse en el Congreso de la República el 7 de febrero de 2023. Esta situación obligó al Gobierno Nacional a convocar a sesiones extraordinarias para la discusión y aprobación de éste¹³.

En desarrollo de la facultad de modificación de la declaración política, prevista en el artículo 6 de la Ley 1909 de 2018, algunas organizaciones políticas ejercieron este derecho, y en consecuencia aumentó el número de partidos y movimientos en oposición e independencia.

La composición del Senado cambió, con ocasión de la modificación registrada por los partidos Conservador y Cambio Radical. El partido Conservador, dejó de pertenecer a la coalición de gobierno y se declaró en independencia; y el partido Cambio Radical dejó de ser independiente y se declaró en oposición al gobierno.

Esta situación redujo el número de partidos que apoyan al Gobierno, como a continuación se ilustra:

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal. Partido de la U. Partido Comunes. Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza. Pacto Histórico. Movimiento Alternativo Indígena y Social – MAIS. 	6
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> Partido Centro Democrático. Partido Cambio Radical. 	2
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador. Coalición MIRA- Justa Libres Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia. 	3

Lo anterior significa, que el gobierno desde la mitad de la legislatura tenía 62 senadores que representan el 58,49% del Senado de la República para continuar con el trámite de las iniciativas de ley y de reforma constitucional presentadas. Esto, además, se refleja en la conformación de la mesa directiva de la plenaria del Senado, en la cual tanto el presidente como el primer vicepresidente hacen parte de la coalición de gobierno.

El gobierno mantiene el apoyo de la mayoría del Senado de la República. En este período decide presentar cinco proyectos en esta cámara: i.) acuerdo de inversiones entre Colombia y Venezuela; ii) el sistema de protección integral para la vejez; iii) aplicación en el derecho interno de sentencias, dictámenes y demás decisiones de tribunales internacionales; iv) mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantía de no repetición y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas; y, v) por el cual se establecen los parámetros para determinar el número de diputados.

¹² El PND es la ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

¹³ De acuerdo con esto, el Gobierno expidió el Decreto No. 160 de 6 de febrero de 2023 por el cual se convoca a sesiones extraordinarias, que se componen 13 proyectos ley ordinarias: El PND, la prohibición del fracking, el cambio de la denominación del Ministerio de cultura; el que establece el 12 de octubre como el día de la diversidad étnica y cultural; el proyecto por medio del cual se humaniza la política criminal y penitenciaria y Proyecto de la infraestructura ferroviaria nacional. Los demás 7 proyectos son proyectos de leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales. El Decreto No. 224 de 15 de febrero, que amplía la convocatoria a sesiones extraordinarias con la inclusión del proyecto de la reforma a salud y, por último, el Decreto No. 236 de 17 de febrero, el cual incorporó el proyecto de ley que adiciona y modifica el presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal 2023.

Sin embargo, 62 curules de la plenaria que apoyan al gobierno, obligan a tener una disciplina estricta de asistencia y de votación de todos los senadores de la coalición de gobierno. Puesto que para deliberar se necesitan 27 senadores, para poder iniciar el debate de cualquier iniciativa (quorum deliberatorio); y para tomar decisiones, esto es para votar, se necesitan 54 senadores presentes (quorum decisorio).

En este escenario, la coalición de gobierno deja de tener holgura en la plenaria de Senado y empieza a reflejarse la necesidad de ampliar el diálogo con las bancadas en oposición e independientes. Pues, resulta muy difícil poder realizar los cambios legislativos propuestos sin la participación de todas las bancadas presentes en el Senado de la República. Lo que redundaría en el respeto al principio democrático y respeto de mayorías/minorías que orientan el procedimiento legislativo en nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

Adicional a lo anterior, la decisión del Consejo de Estado de declarar la nulidad de la elección del presidente de esta Cámara legislativa, Roy Barreras Montealegre, impactó la organización y el funcionamiento de la legislatura. Roy era una figura relevante para el éxito de la agenda legislativa en general y la del Gobierno en particular y, un interlocutor con diálogo asertivo con los voceros de las demás bancadas¹⁴.

Ahora bien, en consideración a la precisión realizada en párrafos anteriores, en relación con la diferencia entre el comportamiento de las agrupaciones políticas y las bancadas, es necesario tener en cuenta cómo es el mapa de las diferentes bancadas en cada una de las Comisiones Constitucionales Permanentes, en la medida que su integración es distinta y condiciona la aprobación de las iniciativas legislativas.

c. Comisiones Constitucionales Permanentes

A continuación, presentaremos la conformación de cada una de las comisiones y el estado de las relaciones de las bancadas de gobierno y de oposición al finalizar la legislatura:

• Comisión Primera de Senado

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Primera está conformada por 22 Senadores, de los cuales trece (13) pertenecen a la bancada de gobierno; cinco (5) a la bancada de oposición y tres (3) son independientes. Sin embargo, por la renuncia presentada por el Senador Rodolfo Hernández Suárez, dicha curul está desprovista y la comisión está integrada por veintiuno 21 Senadores.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunes: 1 • Partido de la U: 2 • Partido Liberal: 3 • Coalición Pacto Histórico: 3 • Coalición Centro Esperanza: 3 • Movimiento Alternativo Indígena y social – MAIS: 1 	13
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Democrático: 2 • Partido Cambio Radical: 3 	5
Independiente	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 3 	3

• Comisión Segunda de Senado

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión está conformada por trece (13) miembros, de los cuales siete (7) pertenecen a la bancada de gobierno; tres (3) a la bancada de oposición y tres (3) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido de la U: 1 • Partido Liberal: 2 • Coalición Pacto Histórico: 3 • Coalición Centro Esperanza: 1 	7
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Democrático: 2 • Cambio Radical: 1 	3
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 2 • Partido MIRA: 1 	3

¹⁴ En la Plenaria del día 6 de junio de 2023 se eligió presidente del Senado por el período restante de la legislatura a Alexander López Maya, miembro de la coalición de gobierno.

• **Comisión Tercera de Senado**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Tercera está conformada por diecisiete (17) de miembros, de los cuales once (11) pertenecen a la bancada de gobierno; cuatro (4) a la bancada de oposición y dos (2) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunes: 1 • Partido de la U: 2 • Partido Liberal: 4 • Coalición Pacto Histórico: 2 • Coalición Centro Esperanza: 2 	11
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Democrático: 2 • Cambio Radical: 2 	4
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 2 	2

• **Comisión Cuarta de Senado**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Cuarta está conformada por quince (15) de miembros, de los cuales nueve (9) pertenecen a la bancada de gobierno; cuatro (4) a la bancada de oposición y dos (2) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido de la U: 2 • Partido Liberal: 3 • Coalición Pacto Histórico: 3 • Coalición Centro Esperanza: 1 	9
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Democrático: 2 • Partido Cambio Radical: 2 	4
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 2 	2

• **Comisión Quinta de Senado**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Quinta está conformada por catorce (14) miembros. En este mandato constitucional son 13 integrantes, puesto que una curul está vacía¹⁵. Las curules están repartidas de la siguiente manera: ocho (8) pertenecen a la bancada de gobierno; cinco (5) a la bancada de oposición y dos (2) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunes: 1 • Partido de la U: 1 • Partido Liberal: 1 • Coalición Pacto Histórico: 2 • Partido Alianza Verde: 2 	7
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Centro Democrático: 2 • Partido Cambio Radical: 2 	4
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 2 	2

• **Comisión Sexta de Senado**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Sexta está conformada por 13 miembros, de los cuales ocho (8) pertenecen a la bancada de gobierno; dos (2) a la bancada de oposición y tres (3) se declararon independientes.

BANCADAS	AGRUPACIÓN POLÍTICA	MIEMBROS
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunes: 1 • Partido de la U: 1 • Coalición Pacto Histórico: 4 • Coalición Centro Esperanza: 2 	8
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Centro Democrático: 1 	2

¹⁵ Ver nota al pie página No. 7.

	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Cambio Radical: 1 	
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 2 • Partido MIRA: 1 	3

• **Comisión Séptima de Senado**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Séptima está conformada por catorce (14) miembros, de los cuales ocho (8) pertenecen a la bancada de gobierno; dos (2) a la bancada de oposición y cuatro (4) se declararon independientes.

BANCADAS	AGRUPACIÓN POLÍTICA	No. DE MIEMBROS
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunes: 1 • Partido de la U: 1 • Partido Liberal: 1 • Coalición Pacto Histórico: 2 • Partido Alianza Verde: 1 • Partido Alianza Social Independiente: 1 • Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia: 1 	8
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Centro Democrático: 2 	2
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 2 • Partido MIRA: 2 	4

2. La Cámara de Representantes

Al igual que el Senado, la declaración de las organizaciones políticas condujo a cambios en las bancadas en la Cámara de Representantes. Sin embargo, es preciso indicar que la relación entre legislativo y ejecutivo en la Cámara de Representantes es más compleja en virtud de la elección en múltiples circunscripciones.

Lo anterior, se complejiza aún más con la aprobación del Acto Legislativo 02 de 2015 que autorizó a las organizaciones políticas con personería jurídica para postular candidatos en coalición a corporaciones públicas.

Esto puede suponer que en algunas circunscripciones se presentaron listas de candidatos avalados por una organización política, pero se presentaron en coalición con otra organización política. Lo que puede llegar en la práctica a plantear que dichas organizaciones realicen las campañas y se presenten al electorado juntos, pero cuando estén en la organización y funcionamiento de la Cámara de Representantes no necesariamente voten alineados o respondan a la misma forma en relación con su posición con el Gobierno Nacional.

Por ejemplo, en la Cámara hay 9 coaliciones que eligieron 11 curules, entre las que están la coalición del partido Conservador con el partido Centro Democrático en el departamento de Sucre. Uno es un partido de gobierno, luego independiente y está en coalición en Sucre con el principal partido de la oposición. Otro ejemplo es el de Antioquia, en este departamento de eligió un representante de la coalición Cambio Radical-Mira/justa libres. Uno es un partido independiente y otro es de oposición.

En ambos casos se debe revisar cuál fue el partido que entregó el aval para saber cómo debe actuar el congresista. Sin embargo, esto ocasiona una desconexión profunda entre lo que sucede en la campaña, las promesas al electorado y cómo actúa el elegido en el Congreso de la República. Lo que contribuye a la mala imagen e indisciplina de los congresistas y le resta seriedad a la labor del poder legislativo.

En la Cámara de Representantes, además de las 9 coaliciones mencionadas, tienen representación 16 organizaciones políticas, 1 grupo significativo de ciudadanos y 16 curules de las CITREP.

A continuación, se presentan el mapa de las bancadas en el primer y segundo período de la legislatura 2022-2023:

a. Las bancadas en el primer período de la legislatura 2022-2023

El inicio de la agenda legislativa del Gobierno de Gustavo Petro Urrego estuvo enmarcado por una Cámara de Representantes por treinta y tres (33) bancadas que se representan a: i) 16 organizaciones políticas¹⁶; ii) un grupo significativo de ciudadanos; iii) 16 CITREP. Adicionalmente, hay 11 curules elegidas por 9 coaliciones.

Diecinueve (19) bancadas apoyaban al gobierno, que están representadas en ciento veintinueve (129) curules; tres (3) bancada de oposición representada en 19 curules; y tres (3) bancadas se declararon en independencia que representan 19 curules.

¹⁶ Es importante precisar que aquí se incluye al Pacto Histórico, por no tener con precisión el número de los partidos que integraron la coalición en cada una de las circunscripciones. Sin embargo, se recuerda que en el Senado los partidos o movimientos que la integran son: Unión Patriótica, el movimiento ADA, el Polo Democrático Alternativo, el movimiento político Colombia Humana, el Movimiento Alternativo Indígena y Social -MAIS- y el partido Comunista Colombiano -PCC-.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Liberal. • Partido de la U. • Partido Conservador. • Pacto Histórico. • Partido Colombia Renaciente. • Movimiento Fuerza Ciudadana. • Partido Alianza Verde. • Coalición Centro Esperanza. • Partido Comunes. • MAIS • 9 circunscripciones transitorias especiales de paz¹⁷. 	19
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Centro Democrático. • Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo. C.E Afrodescendientes • Liga de Gobernantes Anticorrupción. 	3
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Nuevo Liberalismo. • Partido Cambio Radical. • Coalición MIRA – Justas Libres. 	4

Debemos advertir que, en algunos casos no se conoce la posición frente al gobierno de algunas bancadas, como son los siguientes casos: i) siete (7) bancadas unipersonales correspondiente a la CITREP; ii) La liga de Gobernantes anticorrupción; y, iii) El Consejo Comunitario Palenque de la Vereda de las presentes y el municipio de Galapa.

En relación con las bancadas, merece especial atención el caso del partido Mira y el caso de la Liga Anticorrupción. El primero, no tiene una bancada, pero eligió 3 representantes en las siguientes coaliciones: i) Mira-Justas Libres y otro Cambio Radical en Antioquia; ii) Mira - Justas libres en Bogotá; y iii) Cambio Radical-Mira en el Cauca. En el primer y tercer caso, se tendría que revisar cuál fue el partido que avaló a los representantes que se postuló por la coalición Mira- Justas Libres-Cambio Radical, pues de ahí dependerá cómo debe actuar en la Cámara de Representantes: como independiente o como oposición, como arriba lo hemos expuesto. En el segundo caso, el congresista actúa como independiente, si atendemos la declaración del partido arriba expuesta.

En relación con las otras coaliciones, si tenemos en cuenta quienes las integraron podemos concluir que, cinco (5) de las coaliciones de la Cámara están apoyando al gobierno, debido a que sus integrantes hacen parte de la coalición gubernamental, las cuales fueron las siguientes: i) Alternativos (coalición de Alianza Verde con el Polo Democrático); ii) coalición Conservador con el partido de la U; iii) coalición Pacto Histórico-Alianza Verde; iv) coalición Juntos por Caldas; y coalición del partido Unión de la Gente con el partido de la U.

La Liga Anticorrupción tiene 3 representantes, que por el diseño constitucional debe ser por antonomasia una bancada de oposición al gobierno, lo cierto es que la postura de Rodolfo Hernández Suárez nunca fue clara en relación con la agenda legislativa gubernamental; y la presentación de su renuncia a la curul en el Senado de la República, sumada a las controversias con la representante Marelen Castillo Torres que conducen a una total falta de identidad de posturas y de claridad en la forma de actuar de los tres representantes que fueron elegidos por la lista presentada por la Liga Anticorrupción. Este partido no tiene declaratoria registrada ante el Consejo Nacional Electoral.

Una vez hechas las anteriores precisiones, podemos afirmar que el gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego inició con un amplio apoyo de las bancadas en la Cámara de Representantes. Las 129 curules que lo apoyan equivale al 68,98% de esta célula legislativa para tramitar las diferentes iniciativas de ley y de reforma constitucional. Este escenario político sirvió para que el Gobierno radicara seis (6) proyectos en el primer período de la legislatura, como se desarrolla en el numeral (IIa).

b. Bancadas en la Cámara en el segundo período de la legislatura 2022-2023:

Como en el caso de Senado, el cambio de las declaratorias de las organizaciones sobre su posición en relación con el Gobierno ha variado el número de bancadas de gobierno en la Cámara de Representantes. pues aumentó el número de partidos y de bancadas de oposición, como se ilustra a continuación:

¹⁷ Solo 9 de las 16 curules de paz apoyan al gobierno: Estos son Karen Manrique, de la circunscripción de Arauca; William Aljure, de la circunscripción 7 que recoge municipios del Meta; Juan Pablo Salazar, de la circunscripción 1 de territorios del Cauca; John Jairo González, de la circunscripción 3 del Bajo Cauca antioqueño; Leonor Palencia, de la circunscripción 14, del sur de Córdoba; John Freddy Núñez, de la circunscripción 5 de poblaciones de Caquetá; Diógenes Quintero, de la circunscripción 4 de Norte de Santander; James Mosquera, de la circunscripción de Chocó; y Orlando Castillo, de la circunscripción 9 que reúne otros municipios del Cauca. Los demás 7 representantes son independientes o de oposición al gobierno. Al respecto puede consultarse en la redacción política de Elespectador.com: <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/nueve-representantes-de-las-curules-de-paz-apoyaran-a-petro-a-la-presidencia/> publicado el 5 de abril de 2022.(consultado el 25 de junio de 2023)

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Partido Comunes. Partido de la U. Partido Liberal. Pacto Histórico. Alianza Verde. Movimiento Fuerza Ciudadana. Centro Esperanza. MAIS Partido Colombia Renaciente. 9 circunscripciones transitorias especiales de paz. 	18
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> Centro Democrático. Cambio Radical. Circ. Especial Afro, raizales y palenqueros – Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo 	3
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador. Partido Nuevo Liberalismo. Liga de Gobernantes Anticorrupción¹⁸. Partido MIRA. 	4

Pese al cambio, el Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego mantiene un amplio apoyo en la plenaria de la Cámara de Representantes, pues en la actualidad, la mayoría de las bancadas representadas en 105 curules continúan apoyando la agenda legislativa del Gobierno nacional. Esto representan el 56,14% de la plenaria de la Cámara de Representantes.

Estas 105 curules de la plenaria que están en apoyo del gobierno, al igual que expusimos en Senado obliga a tener una disciplina estricta de asistencia y de votación de todos los representantes que hacen parte de la coalición de gobierno. Puesto que para poder deliberar como mínimo se necesitan 47 representantes presentes en el salón elíptico, para poder iniciar el debate de cualquier iniciativa (quorum deliberatorio); y para poder tomar decisiones, esto es para votar, se necesitan 95 representantes presentes (quorum decisorio).

De tal manera que los miembros de la coalición de gobierno pueden conformar solos el quorum deliberatorio, pero no son suficientes para poder entrar a tomar decisiones, es decir, a votar las leyes y las reformas constitucionales. Sin embargo, la legitimidad de los cambios legislativos depende de que en su proceso de formación se respete el pluralismo, la democracia, la publicidad y los debates en los que participen las mayorías y minorías, las fuerzas de oposición y las fuerzas de gobierno. Así las cosas, la precaria mayoría de la coalición de gobierno y la necesidad de que la agenda legislativa sea concertada para que sean cambios que perduren en nuestro ordenamiento jurídico y tengan eficacia, obligan a que el Gobierno redireccione el rumbo y la comunicación con todas las organizaciones políticas presentes en la Cámara de representantes.

Al igual que en el Senado, es necesario revisar el mapa de las diferentes bancadas en cada una de las Comisiones Constitucionales Permanentes. A continuación, presentaremos cómo es la división de estas bancadas en cada de las comisiones y cuantos representantes tiene cada una. Por cuanto las curules de las víctimas elegidas en las circunscripciones transitorias especiales para la paz (CITREP).

c. Comisiones constitucionales permanentes

- Comisión Primera de la Cámara de Representantes:**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Primera está conformada por cuarenta y uno (41) miembros, de los cuales veinticuatro (24) pertenecen a la bancada de gobierno; ocho (8) a la bancada de oposición y nueve (9) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Partido Comunes: 1 Partido de la U: 3 Partido Liberal: 7 Coalición Pacto Histórico: 7 Partido Alianza Verde: 3 ASI: 1 ACARÍ: 1 	24

¹⁸ Esta clasificación se ha hecho con base en el comportamiento en los debates, pues no existe información oficial sobre la postura de la organización Liga gobernantes anticorrupción.

	<ul style="list-style-type: none"> • Novita: 1 	
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Centro Democrático: 2 • Partido Cambio Radical: 5 • Consejo Comunitario Fernando Ríos Hidalgo: 1 (CE) 	8
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 6 • Partido Nuevo Liberalismo: 1 • Liga de Gobernantes Anticorrupción: 2 	9

• **Comisión Segunda de la Cámara de Representantes:**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Segunda está conformada por veinte (20) miembros, de los cuales catorce (14) pertenecen a la bancada de gobierno; ocho (8) a la bancada de oposición y nueve (9) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido de la U: 2 • Partido Liberal: 4 • Coalición Pacto Histórico: 4 • Partido Alianza Verde: 1 • Asociación Paz es vida: 1 (CITREP) • Movimiento Alternativo Indígena y Social: 1 (CE) • Asocamproariari: 1 (CITREP) 	14
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Centro Democrático: 1 • Cambio Radical: 1 	2
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 3 • Liga de Gobernantes Anticorrupción: 1 	4

• **Comisión Tercera de la Cámara de Representantes:**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Tercera está conformada por treinta y tres (33) miembros, de los cuales veintiuno (21) pertenecen a la bancada de gobierno; seis (6) a la bancada de oposición y cinco (5) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunes: 1 • Partido de la U: 3 • Partido Liberal: 7 • Coalición Pacto Histórico: 3 • Partido Alianza Verde: 4 • Grupo Significativo de Ciudadanos Gente en Movimiento: 1 • Asociación de Víctimas Intercultural y Regional: 1 (CITREP)¹⁹ • Fundación Igualdad Social: 1 (CITREP)²⁰ 	21
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Centro Democrático: 3 • Partido Cambio Radical: 4 	7
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 4 • MIRA: 1 	5

• **Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes:**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Cuarta está conformada por veintinueve (29) miembros, de los cuales diecisiete (17) pertenecen a la bancada de gobierno; siete (7) a la bancada de oposición y cinco (5) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Comunes: 1 • Partido de la U: 2 	17

¹⁹ Ver Nota al pie No. 13. También puede consultarse: <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/congreso/curules-de-paz-estos-son-los-representantes-electos-658393>. Publicado el 15 de marzo de 2020 (consultado el 7 de julio de 2023). La representante Karen Manrique Olarte (Arauca) es una de las representantes elegidas por las CITREP que apoya la agenda legislativa del Gobierno nacional.

²⁰ Ibidem. Ver Nota al pie No. 13: El representante John Fredy Núñez Ramos (Caquetá y huila) es uno de los representantes que apoya la agenda legislativa del Gobierno nacional

	<ul style="list-style-type: none"> Partido Liberal: 5 Coalición Pacto Histórico: 2 Partido Alianza Verde: 2 Movimiento Fuerza Ciudadana: 1 Coalición Centro Esperanza: 1 Partido Colombia Renaciente: 1 Consejo Comunitario de los Andes: 1 (CITREP) Asociación de Desplazados del Municipio de Briceño: 1 (CITREP) 	
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> Centro Democrático: 3 Cambio Radical: 4 	7
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador: 5 	5

• **Comisión Quinta de la Cámara de Representantes:**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Quinta está conformada por veintitrés (23) miembros, de los cuales quince (15) pertenecen a la bancada de gobierno; cuatro (4) a la bancada de oposición y cuatro (4) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Partido de la U: 1 Partido Liberal: 4 Pacto Histórico: 5 Alianza Verde: 1 Palenque de la Vereda las trescientas y del Municipio de Galapa: 1 (CE) Asociación Agropecuaria de Mujeres Víctimas de Jericó: 1 (CITREP) ASOINTEC: 1 (CITREP) Corporación Narrar para Vivir: 1 (CITREP) 	15
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> Centro Democrático: 2 Cambio Radical: 2 	4
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador: 3 Partido Nuevo Liberalismo: 1 	4

• **Comisión Sexta de la Cámara de Representantes:**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Quinta está conformada por veinte (20) miembros, de los cuales trece (13) pertenecen a la bancada de gobierno; cuatro (4) a la bancada de oposición y tres (3) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Partido Comunes: 1 Partido de la U: 2 Pacto Histórico: 3 Partido Liberal: 2 Coalición Centro Esperanza: 1 Partido Alianza Verde: 2 Asociación Víctimas Núcleo Santiago Pérez: 1 (CITREP) Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur Recompas: 1 (CITREP) 	13
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> Centro Democrático: 2 Cambio Radical: 2 	4
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> Partido Conservador: 3 	3

• **Comisión Séptima de la Cámara de Representantes:**

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 y posteriores modificaciones, la Comisión Quinta está conformada por veintiuno (21) miembros, de los cuales quince (15) pertenecen a la bancada de gobierno; cuatro (4) a la bancada de oposición y dos (2) se declararon independientes.

BANCADAS	PARTIDOS	TOTAL
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Partido Comunes: 1 Partido de la U: 2 	15

	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Liberal: 4 • Coalición Pacto Histórico: 4 • Partido Alianza Verde: 2 • Asociación de Productores de Cacao (Aprocasur): 1 (CITREP) • Yo soy Urabá: 1 (CITREP) 	
Oposición	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Democrático: 2 • Cambio Radical: 2 	4
Independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Conservador: 2 	2

Con fundamento en la información anterior, se puede concluir que, al igual que en Senado, el Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego cuenta con un amplio apoyo en la plenaria de la Cámara de Representantes y en todas sus comisiones constitucionales permanentes. Se debe señalar, además, que en la conformación de la mesa directiva tanto el presidente como primera vicepresidenta hacen parte las bancadas que apoyan al Gobierno²¹.

II. La agenda legislativa de la primera legislatura del gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego: Las iniciativas del Gobierno que se convirtieron en ley y los actos legislativos que se tramitaron en el primer período de la legislatura 2022-2023:

1. Agenda Legislativa del Gobierno Gustavo Petro.

a. Las iniciativas legislativas y de reforma constitucional del Gobierno de Gustavo Petro Urrego.

En la primera legislatura del mandato constitucional, la 2022-2023, el gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego presentó 25 proyectos de ley y de acto legislativo, de los cuales doce (12) fueron radicados en el Senado de la República y trece (13) presentados en la Cámara de Representantes. Algunas de estas iniciativas legislativas fueron anunciados en el discurso de posesión el 7 de agosto de 2022, como fueron la reforma tributaria, la reforma laboral, la reforma pensional, la reforma a la salud y la creación del Ministerio de Igualdad.

En el primer período de la legislatura, el Gobierno radicó trece (13) iniciativas, de los cuales siete (7) proyectos fueron radicados en el Senado y siete (6) en la Cámara de Representantes, como a continuación se detallan:

PRIMER PERIODO DE LA LEGISLATURA		
No.	SENADO DE LA REPÚBLICA	CÁMARA DE REPRESENTANTES
1	Proyecto de ley ordinaria 220/2022 Senado <i>“Por medio del que se establece el 12 de octubre de cada año como el Día de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 118/2022 Cámara - 131/2022 Senado <i>“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”</i> .
2	Proyecto de ley aprobatoria de tratado 367/2023 Senado <i>“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”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 222/2022 Cámara - 205/2022 Senado <i>“Por la cual se decreta el Presupuesto del sistema general de regalías para el bienio 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024”</i> .
3	Proyecto de ley aprobatoria de tratado 208/2022 Senado – 322/2022 Cámara <i>“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”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 160/2022 Cámara - 181/2022 Senado <i>“Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones”</i> .
4	Proyecto de ley estatutaria 111/22 Senado Acum. 141/22 Senado – 418/2023 Cámara <i>“Por medio del cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 212/2022 Cámara - 230/2022 Senado <i>“Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al sistema general de regalías”</i> .
5	Proyecto de acto legislativo 19/2022 Senado - 254/2022 Cámara <i>“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”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 280/2023 Senado - 240/2022 Cámara <i>“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”</i> .
6	Proyecto de ley ordinaria 261/2022 Cámara - 222/2022 Senado <i>“Por medio de la cual se crea el Ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”</i> .	Proyecto de acto legislativo 173/2022 Cámara - 035/2022 Senado <i>“Por el cual se reforma la constitución política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural”</i> .
7	Proyecto de acto legislativo 26/2022 Senado Acum. 06/22, 016/22 y 018/22 - 243/2022 Cámara <i>“Por medio del cual se reforman los artículos 40, 107, 108, 109, 172, 177, 181, 262 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”</i> .	

²¹ David Ricardo Racero Mayorca pertenece a la coalición del pacto histórico y Olga Lucia Velásquez, es elegida por el Partido Alianza verde

Por su parte, en el segundo período de la legislatura el Gobierno radicó doce (12) proyectos correspondiendo cinco (5) proyectos en el Senado y siete (7) en la Cámara de Representantes, que se enuncian a continuación:

SEGUNDO PERIODO DE LA LEGISLATURA		
No.	SENADO DE LA REPÚBLICA	CÁMARA DE REPRESENTANTES
1	Proyecto de ley aprobatoria de tratado 275/2023 Senado <i>“Por medio de la cual se aprueba el «acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones», suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 3 de febrero de 2023”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 336/2023 Cámara <i>“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”</i> .
2	Proyecto de ley ordinaria 293/2023 Senado <i>“Por medio de la cual se establece el Sistema de protección social integral para la vejez”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 337/2023 Cámara <i>“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”</i> .
3	Proyecto de ley ordinaria 292/2023 Senado <i>“Por el cual se dispone la aplicación en el derecho interno de las sentencias, dictámenes y demás decisiones de tribunales internacionales e instancias multilaterales competentes de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 339/2023 Cámara <i>“Por medio del cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones”</i> .
4	Proyecto de ley ordinaria 288/2023 Senado <i>“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”</i> .	Proyecto de ley estatutaria 345/2023 Cámara <i>“Por medio del cual se regula la subrogación uterina para la gestación en Colombia”</i> .
5	Proyecto de ley ordinaria 330/2023 Senado - 416/2023 Cámara <i>“Por la cual se establecen los parámetros para determinar el número de diputados”</i> .	Proyecto de ley ordinaria 338/2023 Cámara - 274/2023 Senado <i>“Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”</i> .
6		Proyecto de ley ordinaria 342/23 Cámara - 278/2023 Senado <i>“Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal de 2023”</i> .
7		Proyecto de ley ordinaria 367/2023 Cámara <i>“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”</i> .

Lo anterior, nos permite afirmar que la agenda legislativa del Gobierno de Gustavo Petro Urrego en la primera legislatura fue muy ambiciosa y con un alto grado de complejidad temática para su aprobación. Pues en la agenda se incluyeron 3 reformas constitucionales y 2 proyectos de ley estatutaria, cuyo procedimiento de aprobación es más complejo. Y en las reformas a la Constitución se planteaban materias que implicaban un gran debate, un amplio consenso y que requerían mucho trabajo del Congreso para poder culminar su trámite. Una reforma a las reglas electorales que lleva 37 años esperando ser actualizado; la creación de una jurisdicción agraria que solucionará el tema génesis del conflicto en Colombia, la tierra, y que obliga a replantear la competencia de la Corte Suprema de justicia y del Consejo de Estado en materia agraria; y el reconocimiento del campesinado como sujeto especial de protección constitucional.

Los cambios de perspectiva jurídica que comportaban algunos proyectos de ley en nuestra cultura legal: herramientas para poder negociar con las bandas criminales de forma distinta a la que se había planteado en toda la historia constitucional reciente. Cambiar la orientación de la política criminal del país y el tratamiento carcelario, el régimen pensional, el sistema de seguridad social en salud y la maternidad subrogada. Todas estas materias novedosas, disruptivas era muy complejas tratar de culminar su trámite en la primera legislatura.

El gobierno deberá insistir en ellas en las próximas legislaturas y volver a plantear el debate con más tiempo para lograr un mayor consenso. E insistimos en la necesidad de reorientar la comunicación presidencia-congreso. Estos ajustes son apenas normales, puesto que la actual coalición de Gobierno y la Presidencia de la República está ocupada mayoritariamente por organizaciones políticas y por un presidente -Gustavo Petro Urrego-, que en los últimos 30 años han estado en el banco de las minorías políticas y haciendo oposición a los Gobiernos de turno. Por lo tanto, este es un nuevo rol que están iniciando a ejercer.

Asimismo, las organizaciones políticas que están en la oposición también están estrenando ese papel. Puesto que el principal partido de la oposición el Centro Democrático, ha estado en la jefatura de Gobierno desde el año 2002. Con el intervalo de 2011 a 2018 desde el mandato de Juan Manuel Santos Calderón y la ruptura de sus relaciones con el Álvaro Uribe Vélez²². También debe acomodarse mejor en su nuevo rol y saber involucrarse en el debate de la agenda legislativa.

²² Al respecto puede consultarse: <https://www.elespectador.com/politica/divorcio-santos-uribe-articulo-244865/> publicado el 13 de enero de 2011. Consultado el 7 de julio de 2023.

Sólo 3 de las iniciativas radicadas en el segundo período alcanzaron su aprobación en los cuatro debates, como se expone en el siguiente literal, lo que advierte errores de Presidencia de la República y el Ministerio del Interior en la planeación de la agenda legislativa. Las iniciativas presentadas requerían un mayor consenso por la sensibilidad de los temas planteados, como son: la reforma a la salud, la reforma al régimen pensional, la humanización de la política criminal y la maternidad subrogada, por mencionar los proyectos de mayor impacto en la vida jurídica nacional. La pretensión de un debate rápido para estas iniciativas era una misión imposible, puesto que estos temas merecen un profundo y nutrido debate para que las reformas gocen de la mayor legitimidad y la controversia política/jurídica ocurra en el Congreso y no en sede del control de constitucionalidad.

b. Iniciativas del Gobierno de Gustavo Petro Urrego que se convirtieron en Ley de la República o Acto Legislativo.

De los 25 proyectos presentados al Congreso, siete (7) se convirtieron en Ley de la República, se promulgó una (1) reforma constitucional, uno (1) en trámite de promulgación de Acto Legislativo, tres (3) están en trámite de sanción presidencial y uno (1) está en control previo de constitucionalidad, para así un total de trece (13) iniciativas que surtieron todos los debates reglamentarios en el Congreso de la República.

No.	NORMA	PROYECTOS QUE SE CONVIRTIERON EN LEY
1	Ley 2281 de 2023	"Por medio de la cual se crea el Ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones".
2	Ley 2277 de 2023	"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones".
3	Ley 2279 de 2023	"Por la cual se decreta el Presupuesto del sistema general de regalías para el bienio 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024".
4	Ley 2272 de 2023	"Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones"
5	Ley 2278 de 2023	"Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al sistema general de regalías".
6	Ley 2294 de 2023	"Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida".
7	Ley 2298 de 2023	"Por la cual se modifica el artículo 16 de la ley 2200 de 2022, estableciendo las reglas para determinar el número de diputados de las asambleas departamentales"
No.	NORMA	PROYECTOS QUE SE CONVIRTIERON EN REFORMA CONSTITUCIONAL
1	Acto legislativo 01 de 2023	"Por el cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional"
No.	NORMA	EN TRÁMITE DE SANCIÓN PRESIDENCIAL
1	Ley	"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"
2	Ley	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".
3	Ley	Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal de 2023"
No.	EN TRÁMITE DE PROMULGACIÓN	
1	Acto Legislativo	"Por el cual se reforma la constitución política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural".
No.	NORMA	EN CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD
1	Proyecto de Ley	"Por medio del cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones"

Una vez expuesto el estado de las iniciativas presentadas por el Gobierno, amerita una mención especial la aprobación de dos proyectos que se convirtieron en Ley, en gran medida por el apoyo e impulso del Gobierno de Gustavo Petro Urrego y de las bancadas de la coalición que lo acompañan, a pesar de que su trámite no haya sido producto de una de sus iniciativas en esta legislatura 2022-2023, como se expone en el siguiente numeral (II.2).

Se trata, por una parte, de la Ley 2273 de 2022 "Por medio de la cual se aprueba el "acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en américa latina y el caribe", adoptado en *Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018*", lo que permite resaltar la importancia que tienen para el Gobierno los temas ambientales y la protección de los defensores del medio ambiente.

Este proyecto ya se había radicado antes en la segunda legislatura del Gobierno de Iván Duque Márquez (2019-2020), incluso con trámite de mensaje de urgencia, pero fue archivado debido a que no fue debatido.

Posteriormente, en el segundo semestre del 2021 volvió a ser radicado y debatido en primer debate antes de la finalización de la legislatura 2021-2022²³.

Por otra parte, se aprobó la Ley 2276 de 2022 “*Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de lo. de enero al 31 de diciembre de 2023*”. En el proyecto radicado contemplaba una suma equivalente a (\$391,4 billones) y finalmente se fijó en la suma de cuatrocientos cinco billones seiscientos veintinueve mil trescientos millones de pesos moneda legal (\$405.629.300.000.000), lo que supuso que la gestión del Gobierno lograra una adición de 14 billones de pesos²⁴.

c. Iniciativas que harán tránsito de la primera legislatura (2022-2023) a la segunda legislatura (2023-2024)

De los proyectos presentados por el Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego, cuatro (4) harán tránsito a la legislatura 2023-2024, en virtud de que, como lo establece los artículos 162 constitucional y 190 de la Ley 5 de 1992 y tuvieron al menos un debate y son proyectos de ley ordinaria. Los proyectos en tránsito se enuncian a continuación:

- Proyecto de ley ordinaria 220/2022 Senado “Por medio del que se establece el 12 de octubre de cada año como el Día de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. Están pendientes los debates en la Comisión y en la Plenaria de la Cámara de Representantes.
- Proyecto de ley aprobatoria de tratado 275/2023 Senado “*Por medio de la cual se aprueba el «acuerdo entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia relativo a la promoción y protección recíproca de inversiones», suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 3 de febrero de 2023*”. Está pendiente el segundo debate en la Plenaria del Senado y los debates en la Comisión y en la Plenaria de la Cámara de Representantes.
- Proyecto de ley ordinaria 293/2023 Senado “*Por medio de la cual se establece el Sistema de protección social integral para la vejez*”. Está pendiente rendir la ponencia para el segundo debate en la Plenaria del Senado y los debates en la Comisión y en la Plenaria de la Cámara de Representantes.
- Proyecto de ley ordinaria 339/2023 Cámara “*Por medio del cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Está pendiente el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, los debates en la Comisión y en la Plenaria del Senado de la República.

Lo anterior resulta interesante, pues dos de las reformas más importantes del gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego, que fueron dos de los temas más destacados de los discursos de la campaña política para la presidencia, lograron hacer tránsito a la siguiente legislatura y no ser archivadas: la reforma pensional, la reforma a la salud y el Acuerdo con Venezuela sobre promoción y protección recíproca de inversiones, un proyecto importante para fortalecer las relaciones con este país.

d. Iniciativas del gobierno de Gustavo Petro Urrego que deben ser archivadas.

De los proyectos presentados por el Gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego, trece (13) iniciativas surtieron todos los debates correspondientes en el Congreso de la República. Pero, ocho (8) proyectos se archivaron por diferentes motivos. Los proyectos archivados se enuncian a continuación y se han agrupados en atención a la razón de su archivo:

- El proyecto de ley no fue debatido ni siquiera una vez, y por lo tanto no hacen tránsito a la legislatura 2023-2024:
 - Proyecto de ley ordinaria 292/2023 Senado “*Por el cual se dispone la aplicación en el derecho interno de las sentencias, dictámenes y demás decisiones de tribunales internacionales e instancias multilaterales competentes de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario*”.
 - Proyecto de ley ordinaria 367/2023 Cámara “*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*”.

²³ Véase: <https://elpais.com/america-futura/2022-10-11/tras-dos-anos-de-obstaculos-colombia-aprueba-ratificar-acuerdo-de-escazu.html> publicado el 10 de octubre de 2022. Consultado el 7 de julio de 2023. <https://www.elespectador.com/ambiente/amazonas/colombia-aprueba-el-acuerdo-de-escazu-como-va-a-implementarse/> publicado el 10 de octubre de 2022. Consultado el 7 de julio de 2023.

²⁴ Véase: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/presupuesto-del-2023-el-primer-avance-del-gobierno-ante-el-congreso-572829> publicado 19 de octubre de 2022. Consultado el 7 de julio de 2023.

- Proyecto de ley 288/2023 Senado “*Por la cual se establecen mecanismos de sujeción a la justicia ordinaria, garantías de no repetición y dismantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto y se dictan otras disposiciones*”.
- Proyecto de ley ordinaria 336/2023 Cámara “*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*”.
- Proyecto de ley ordinaria 337/2023 Cámara “*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*”.
- El proyecto de ley fue retirado por el autor:
 - Proyecto de ley aprobatoria de tratado 367/2023 Senado “*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*”²⁵.
 - Proyecto de acto legislativo 26/2022 Senado Acum. 06/22, 016/22 y 018/22 - 243/2022 Cámara “*Por medio del cual se reforman los artículos 40, 107, 108, 109, 172, 177, 181, 262 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”. (Reforma política).
- El proyecto era de ley estatutaria y no se surtió todo el procedimiento legislativo en la legislatura 2022-2023:
 - Proyecto de ley estatutaria 345/2023 Cámara “*Por medio del cual se regula la subrogación uterina para la gestación en Colombia*”.

Es importante mencionar que este proyecto de ley fue presentado en cumplimiento del exhorto de la Corte Constitucional realizado en la sentencia T-275 de 2022, en donde se estableció que el Gobierno, en los 6 meses siguientes a la notificación de la providencia, debía presentar un proyecto de ley orientado a regular la «maternidad subrogada» en el país.

Con base en lo anterior, se puede concluir que si bien más de la mitad de los proyectos presentados por el gobierno de Gustavo Petro Urrego fueron aprobados el (52%). Sin embargo, ocho proyectos que equivalen al (32%) fueron archivados por las razones antes expuestas.

Resulta de gran importancia resaltar, además, que a pesar de que dos de los proyectos más importantes del Gobierno harán tránsito a la siguiente legislatura (reforma a la salud y pensional), la reforma laboral, otro de los proyectos emblemáticos de la agenda del gobierno fue archivada por no haber sido debatido ni siquiera una vez en toda la legislatura. Este proyecto padeció el atasco generado por la reforma a la salud en la Comisión VII de Cámara de Representantes en casi todo el segundo período de la legislatura, el poco tiempo jugó en contra de esta reforma social, la inexperiencia de la bancada de Gobierno que lideraba este proyecto, la falta de pericia de la mesa directiva de la comisión constitucional permanente, así como la inexplicable ausencia en la sesión en la que cual se debatía y se podía votar el proyecto de la Ministra del Trabajo, Gloria Inés Ramírez.

El Gobierno Nacional, en cabeza del presidente Gustavo Petro ha anunciado que insistirá en los proyectos de ley que contengan: la reforma laboral, la humanización de la política criminal, la ley de sujeción a la justicia ordinaria, el dismantelamiento de bandas criminales y la maternidad subrogada en la segunda legislatura, 2023-2024.

2. Las iniciativas legislativas y de reforma constitucional que hicieron tránsito de la legislatura 2021-2022 a la legislatura 2022-2023.

La agenda legislativa gubernamental no se reduce a los proyectos presentados por los ministros del despacho del Gobierno de Gustavo Petro Urrego. Además de los proyectos de ley y de reforma constitucional señalados en el literal anterior, debemos tener en cuenta que para el momento de la posesión del presidente Gustavo Petro Urrego, estaban en trámite en el Congreso de la República un conjunto de iniciativas promovidas por el gobierno anterior, conformada principalmente, por proyectos de ley aprobatorios de tratados y convenios internacionales, los cuales obedecen a compromisos internacionales adquiridos por el Estado Colombiano. Y por lo tanto, es una obligación del gobierno continuar con el proceso de incorporación en el ordenamiento jurídico por medio de una ley.

²⁵ Según la información oficial disponible en la página web del Senado de la República el día 28 de junio del 2023, fecha de elaboración de este documento, este proyecto fue archivado por haber sido retirado por su autor.

En ese sentido, y de acuerdo con la información reportada por las siete Comisiones Constitucionales Permanentes y la Plenarias del Senado de la República²⁶ y de la Cámara de Representantes²⁷, esta agenda estaba integrada por diecisiete (17) proyectos de ley y de reforma constitucional que hicieron tránsito de legislatura. Son iniciativas que se radicaron y aprobaron, al menos en primer debate, en la legislatura 2021–2022 y continuaron su curso en la actual legislatura (2022–2023), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992²⁸.

De la totalidad de proyectos en tránsito de legislatura, seis (6) proyectos se convirtieron en Ley de la República, tres (3) se encuentran pendientes de la sanción presidencial y los ocho (8) proyectos restantes deben archivar, tras culminar su segunda legislatura en 2022-2023 y no haber sido aprobado en los cuatro debates correspondientes. El grupo de proyectos en tránsito se enuncian a continuación:

No.	No. DE PROYECTO	INICIATIVA LEGISLATIVA	ESTADO
1	167/22C 275/21S	Por medio de la cual se aprueba el «tratado sobre el traslado de personas condenadas entre la república del Perú y la república de Colombia», suscrito en Cartagena de Indias, el 27 de febrero de 2018.	Ley 2280 de 2022
2	170/22C 277/21S	Por medio de la cual se aprueba el «convenio entre la república de Colombia y la república de costa rica sobre asistencia judicial en materia penal», suscrito en Washington, el 4 de junio de 2018	Ley 2288 de 2023
3	198/22C 357/22S	Por medio de la cual se aprueba el «tratado sobre el comercio de armas», adoptado en Nueva York el 2 de abril de 2013	Ley 2289 de 2023
4	199/22C 335/22S	Por medio de la cual se aprueba los reglamentos técnicos armonizados de las naciones unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las naciones unidas», suscrito en ginebra, el 20 de marzo de 1958.	Ley 2290 de 2023
5	220/22C 220/21S	Por medio de la cual se aprueba el «protocolo adicional del acuerdo comercial entre la unión europea y sus estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la república de Croacia a la unión europea», suscrito en Bruselas, el 30 de junio de 2015	Ley 2293 de 2023
6	270/22C 375/22S	Por medio del cual se aprueba el "acuerdo de incorporación de Singapur como estado asociado a la alianza del pacífico integrado por la república de chile, la república de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la república de Perú con la republica de singapur", suscrito en Bahía Málaga, república de Colombia, el 26 de enero de 2022.	Ley 2284 de 2023
7	288/22C - 077/22	Por medio de la cual se aprueba el «convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares» adoptado por la sexagésimo sexta (67ª) conferencia internacional del trabajo, en ginebra, suiza, el 23 de junio de 1981.	Trámite de sanción presidencial
8	329/22C 084/22S	Por medio del cual se aprueba el protocolo de enmienda del acuerdo de Marrakech por el que se estableced la OMC, mediante el cual se inserta el texto de acuerdo sobre subvenciones a la pesca, adoptado por el consejo general de la organización mundial del comercio en ginebra, suiza, el 17 de junio de 2022.	Trámite de sanción presidencial
9	383/22S 222/21C	Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país	Trámite de sanción presidencial
10	285/22C 279/21S	Por medio de la cual se aprueba el «tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos», suscrito en la ciudad de México, el 1 de agosto de 2011.	Archivado
11	009/21S	Mediante el cual se modifica la ley 1563 de 2012, estatuto de arbitraje nacional e internacional (estatuto de arbitraje)	Archivado
12	177/21S	Por medio de la cual se aprueba el «estatuto de la conferencia de la haya de derecho internacional privado», adoptado en La Haya en la séptima sesión de la conferencia, el 31 de octubre de 1951 y modificado el 30 de junio de 2005, durante la vigésima sesión de la conferencia	Archivado
13	276/21S	Por medio de la cual se aprueba el «convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias y su protocolo» suscritos en Dubái, Emiratos Árabes Unidos, el 12 de noviembre de 2017	Archivado
14	278/21S	Por medio de la cual se aprueba el «tratado de extradición entre la República de Colombia y la República Argentina», suscrito en Bogotá, el 18 de julio de 2013	Archivado
15	280/21S	Por medio de la cual se aprueba la «Convención de las Naciones Unidas sobre los acuerdos de transacción internacionales resultantes de la mediación», suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018	Archivado
16	296/21S	Por la cual se adiciona el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la ley 860 de 2003, para algunos servidores públicos de la unidad de protección y se dictan otras disposiciones.	Archivado
17	387/22S 301/21C	Por el cual se crea el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y se dictan otras disposiciones.	Archivado

²⁶ El 9 de mayo del 2023 radicamos un derecho de petición ante la Plenaria y las Comisiones Constitucionales permanentes del Senado de la República en el cual solicitamos la información de los proyectos de ley y acto legislativo que hicieron tránsito de la legislatura 2021-2022 a la legislatura 2022-2022. La respuesta la recibimos en las siguientes fechas: Plenaria, 18 de mayo; Comisión primera, 30 de mayo; Comisión segunda, 10 de mayo; Comisión tercera, 29 de mayo; Comisión cuarta, 11 de junio; Comisión quinta, 25 de mayo; Comisión sexta, 29 de mayo; y Comisión séptima, 26 de mayo.

²⁷ Al igual que en Senado, el 9 de mayo del 2023 radicamos un derecho de petición en el cual se solicitaba la información de los proyectos de ley y acto legislativo que hicieron tránsito de la legislatura 2021-2022 a la legislatura 2022-2022. La respuesta la recibimos en las siguientes fechas: Plenaria, 24 de mayo; Comisión primera, 30 de mayo; Comisión segunda, 25 de mayo; Comisión tercera, 25 de mayo; Comisión cuarta, 26 de junio; Comisión quinta, 15 de mayo; Comisión sexta, 25 de mayo; y Comisión séptima, 10 de mayo.

²⁸ Artículo 190. Tránsito de legislatura. Los proyectos distintos a los referidos a leyes estatutarias que no hubieren completado su trámite en una legislatura y fueren aprobados en primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encontraren. Ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.

3. Balance de la primera legislatura del Gobierno de Gustavo Petro Urrego.

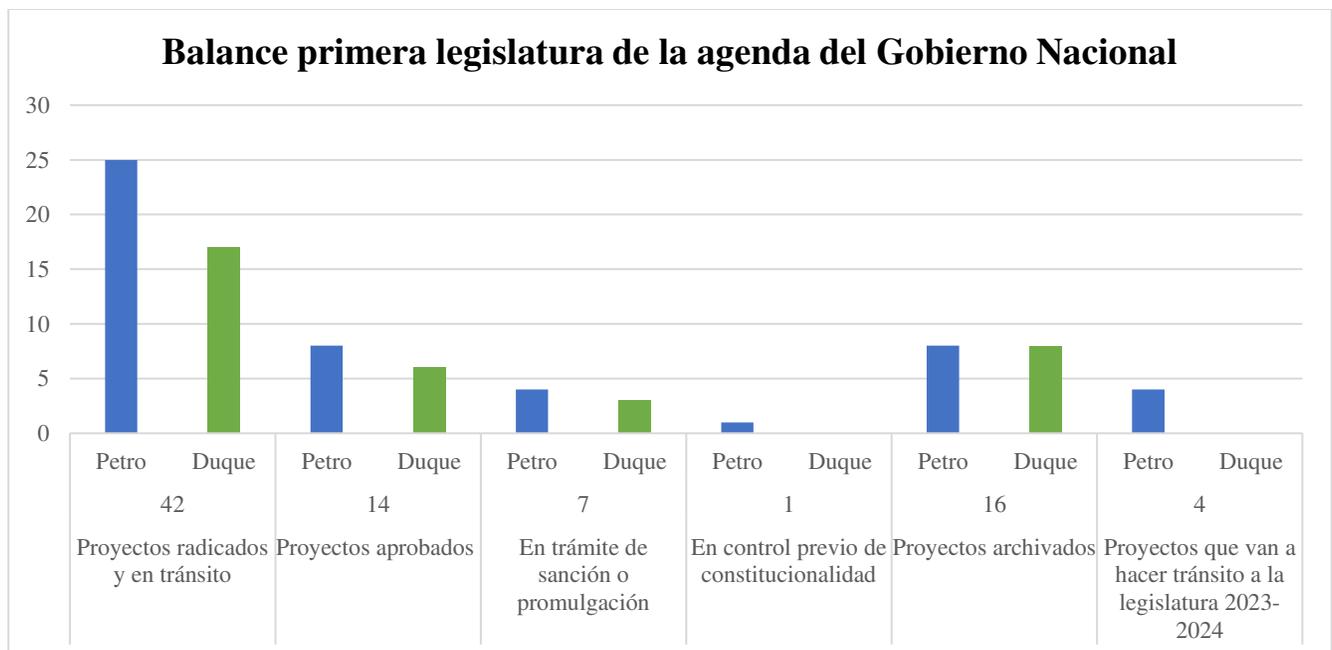
La siguiente gráfica ilustra cómo se desarrolló la primera legislatura del gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego, en la cual presentó 25 proyectos de ley y de acto legislativo, que se deben sumar a los 17 proyectos de ley que hicieron tránsito de la legislatura 2021-2022, para una totalidad de 42 iniciativas. De estos, 14 se convirtieron en ley o acto legislativo equivalentes al (33%), correspondiendo a 8 proyectos de iniciativas del gobierno actual.

Por su parte, 8 proyectos, es decir el (19%), surtieron la totalidad de los debates necesarios para su aprobación y se encuentran en trámite de sanción, promulgación o control previo de constitucionalidad, entre los cuales se resaltan 5 de iniciativa del Gobierno de Gustavo Petro.

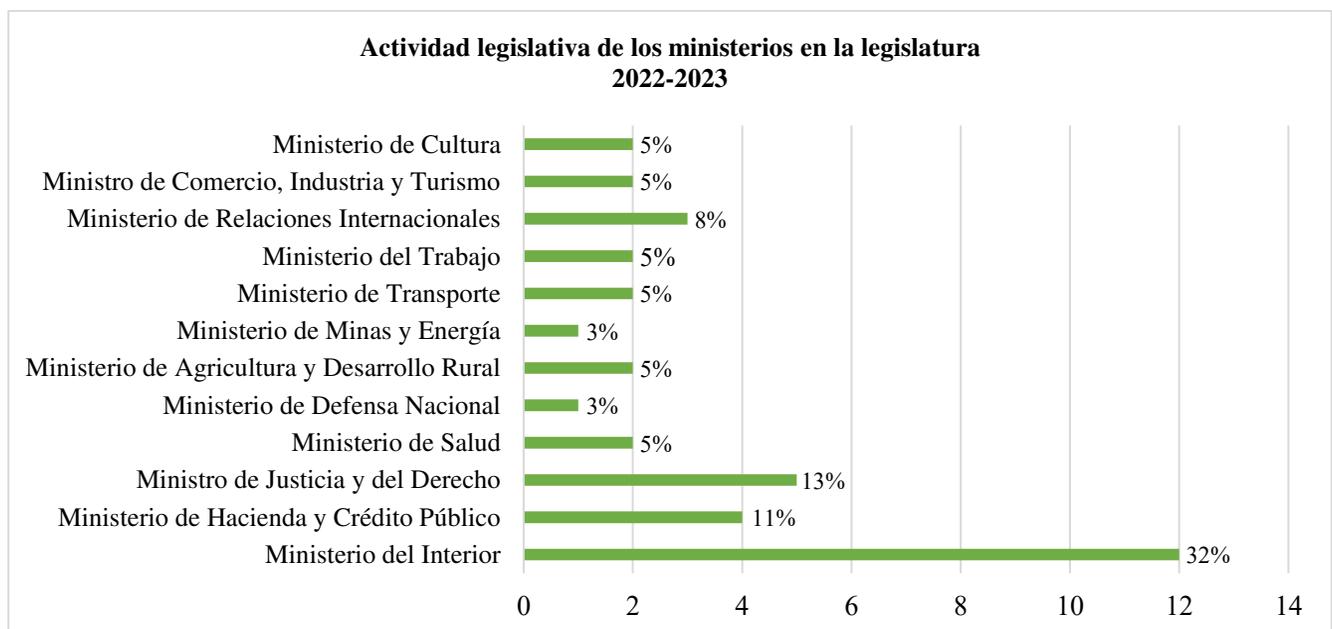
El número de proyectos es mayor, tratándose de los proyectos que fueron archivados por las razones antes mencionadas, se trata de 16 iniciativas equivalentes al (39%), de las cuales 8 corresponden a proyectos que fueron radicados en la presente legislatura. Sin embargo, el 9,52% de los proyectos hacen tránsito de legislatura, es decir, 4 iniciativas de este gobierno continúan su trámite en la segunda legislatura que inicia el 20 de julio de 2023.

Finalmente, si la mirada se ubica únicamente en las iniciativas radicadas por el actual gobierno, se puede concluir que el 52% de sus proyectos fueron aprobados en el Congreso de la República.

A continuación el balance general se presenta en la siguiente gráfica:



Por otro lado, con base en lo anterior resulta interesante presentar cuáles fueron los sectores del Gobierno que más iniciativas presentaron durante la legislatura 2022-2023:



La anterior gráfica demuestra que el Ministerio del Interior fue la cartera que más proyectos presentó a en la legislatura (32%), seguido del Ministerio de Justicia y del Derecho (13%), y del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público (11%). Asimismo, la gráfica refleja que algunos ministerios no presentaron ninguna iniciativa, como las siguientes carteras: Educación; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Sin embargo, resulta oportuno exponer que en esta legislatura se presentaron dos crisis ministeriales a propósito de la complejidad del debate de la reforma a la salud: la primera, tuvo como consecuencia la salida de los ministros de Educación, Cultura y del Deporte, Alejandro Gaviria, Patricia Ariza y María Isabel Urrutia, respectivamente. La segunda crisis ministerial, ocurrió el 26 de abril del año en curso, el presidente Gustavo Petro Urrego tomó la decisión de hacer más cambios en su gabinete, al designar nuevos ministros y retirar de las carteras a José Antonio Ocampo (ministro de Hacienda y Crédito público), Cecilia López Montaña (ministra de Agricultura y Desarrollo Rural); Alfonso Prada Gil (ministro del Interior); Diana Carolina Corcho Mejía (ministra de Salud); y Guillermo Reyes González (ministro de Transporte). Y en su reemplazo nombrar a Ricardo Bonilla, Jennifer Mojica, Luis Fernando Velasco; Guillermo Alfonso Jaramillo, William Camargo Triana, en los ministerios mencionados.

Estos cambios ministeriales suponen ralentizar los procesos en cada cartera y esto por supuesto impacta el impulso de la agenda legislativa. Particularmente, en el Ministerio del Interior que es quien lleva el liderazgo, maneja los tiempos de cada proyecto y la conformación de cada una de las comisiones. Este cambio a dos meses de acabar la primera legislatura tuvo un gran impacto en el trabajo legislativo, en el buen desempeño de las carteras y el comportamiento en la presentación de iniciativas legislativas. Pues cada ministro crea una estrategia de comunicación fluida con los miembros de las comisiones constitucionales permanentes de los temas propios de su cartera y, en particular con las bancadas de la coalición de gobierno. Esta es una relación que se forma en el trabajo de las sesiones y que es difícil construir en poco tiempo para que fluya el debate en el Congreso de la República.

Una vez expuesto las iniciativas presentadas por el Gobierno que fueron archivadas, amerita una mención especial el archivo de una reforma constitucional en el 8 debate, a pesar del apoyo e impulso del Gobierno de Gustavo Petro Urrego y de las bancadas de la coalición que lo acompañan, a pesar de que su trámite no haya sido producto de una de sus iniciativas en esta legislatura 2022-2023, esta reforma iba en consonancia con la política de drogas que plantea el Gobierno Nacional. Que se alinea más con la legalización de la venta de sustancias psicoactivas que, con la lucha armada que mantiene vivo el lucrativo y violento negocio del narcotráfico.

En la actualidad es legal el consumo, el porte, la siembra, pero no la venta de drogas. No referimos al proyecto de acto legislativo 002/2022 Cámara - 033/2022 Senado “*Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza cannabis de uso adulto*”. De 90 votos de la plenaria de Senado, el proyecto logró 47 votos a favor y 43 votos en contra, lo cual no fue suficiente para lograr su aprobación. Tenía que lograr la mayoría de los votos, un mínimo de 54 votos a favor para aprobarse, para que lograra avanzar y convertirse en reforma constitucional²⁹.

Ahora bien, ¿cuáles son los aspectos más importantes de cada una de las leyes y proyectos aprobados en el Congreso de la República?

III. Los cambios en el ordenamiento jurídico producidos por las iniciativas aprobadas

1. Leyes promulgadas de iniciativa del Gobierno Nacional.

A continuación, expondremos los ejes temáticos más relevantes de cada una de las leyes promulgadas que han sido iniciativa del Gobierno Nacional:

a) Ley 2281 de 2023 “Por medio de la cual se crea el Ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”.

El Ministerio de igualdad fue creado con el objetivo de “diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar fortalecer y evaluar las políticas, planes, programas, estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la

²⁹ En la legislatura además de la función legislativa también se desarrolló la función de control político, al respecto vale la pena exponer algunos datos que revelan las actividades que se desarrollaron por las bancadas de la oposición:

De acuerdo con los datos del Informe legislativo y de control político 2022-2023 emitido por Jaime Luis Lacouture Peñaloza, secretario general de la Cámara de representantes, hubo 70 sesiones plenarias, de las cuales 6 fueron sesiones de moción de censura y 2 de debates de control político, como a continuación se presentan: A. Los debates de moción de censura: i) noviembre 30 de 2022. Debate de Moción de Censura – con el propósito de escuchar a la Ministra de Minas y Energía, doctora Irene Vélez Torres; ii) diciembre 06 de 2022; Votación de Moción de Censura Ministra de Minas y Energía, doctora Irene Vélez Torres; iii) abril 12 de 2023 Debate de Moción de Censura – con el propósito de escuchar al Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Álvaro Leyva Durán; iv) abril 24 de 2023 Votación de Moción de Censura del Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Álvaro Leyva Durán; v) abril 26 de 2023 Debate de Moción de Censura, con el propósito de escuchar al Señor Ministro de Defensa Nacional, doctor Iván Velásquez Gómez; vi) mayo 02 de 2023 votación de moción de censura del ministro de relaciones exteriores, doctor Álvaro Leyva Durán; b. debates de control político: i) septiembre 07 de 2022 debate de control político según proposición No. 001 de julio 27 de 2022 - desvío de \$500 mil millones de pesos destinados a la implementación del acuerdo de paz – ocaid paz. c. hubo una sesión exclusiva para la bancada de la oposición: octubre 04 de 2022 sesión exclusiva del estatuto de la oposición - artículo 11 literal j, ley estatutaria 1909 del 2018 “por medio de la cual se adoptan al Estatuto de la Oposición política y algunos derechos de las Organizaciones políticas Independientes”. De acuerdo con la información de las estadísticas de la oficina de leyes del Senado de la república, de julio de 2023 hubo 60 sesiones plenarias, de las cuales 1 sesión de moción de censura y 8 de debates de control político.

defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico-racial e interseccional”, como está dispuesto en el artículo 3 de la ley.

Dentro de las funciones a cargo del ministerio, resaltamos las siguientes: (i) adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos dirigidos a la eliminación de todas las violencias contra las mujeres; (ii) formular, coordinar y articular políticas, planes, programas y proyectos orientados a reducir las brechas de desigualdad existentes entre zonas urbanas y rurales; (iii) formular, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar planes, programas, estrategias y proyectos que promuevan condiciones de igualdad real para las personas y comunidades especialmente afectadas por la crisis climática; etc.

En la ley se le otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir normas con fuerza material de ley dirigidas a integral el Sector de Igualdad y Equidad con las entidades que defina como adscritas o vinculadas. Con base en tal delegación legislativa el Presidente ha expedido los siguientes tres (3) decretos con leyes: i) Decreto Ley 1076 del 29 de junio de 2023, “*Por el cual se establece la Planta de Personal del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*”; ii) Decreto Ley 1075 del 29 de junio de 2023, “*Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*”; y iii) Decreto Ley 1074 del 29 de junio de 2023, “*Por el cual se Integra el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*”³⁰.

Por último, resaltamos que el Ministerio de igualdad tendrá 5 viceministerios: i) de las mujeres; ii) de la juventud; iii) para las poblaciones y territorios excluidos y la superación de la pobreza; iv) de las diversidades; y v) de pueblos étnicos y campesinos.

b) Ley 2277 de 2022 “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

Esta ley tiene como objeto “adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente”, como se dispone en el artículo 1 de la ley.

Para cumplir lo anterior, implementó modificaciones en los impuestos sobre la renta para las personas naturales y jurídicas; en las ganancias ocasionales; en el impuesto al patrimonio; en el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación y en los impuestos ambientales (carbón y productos plásticos de un solo uso). Además, reguló los “impuestos saludables”, como el impuesto a las bebidas ultra procesadas azucaradas; y el impuesto a los productos comestibles ultra procesados industrialmente.

c) Ley 2279 de 2022 “Por la cual se decreta el Presupuesto del sistema general de regalías para el bienio 1º de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024”.

Algunos de los aspectos más importantes que introdujo esta ley se detallan a continuación:

- El presupuesto de ingresos del Sistema General de Regalías para el bienio del 1º. De enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024 será la suma de \$29.907,397.716.519.
 - Autoriza que los gastos con cargo a la Administración del Sistema General de Regalías y el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control, durante el bienio en cuestión será de \$897.221.931.496.
 - Autoriza gastos con cargo a las asignaciones para la inversión del Sistema General de Regalías durante el bienio antes mencionado por la suma \$27.664.342.887.780.
 - Autoriza gastos con cargo a los fondos para el ahorro del Sistema General de Regalías, durante el bienio por la suma de \$1.345.832,897.243.
- d) Ley 2272 de 2022 “Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones”.**

Algunos de los aspectos más importantes que introdujo esta ley se detallan a continuación:

- Crea la “Paz total” como una política de Estado que “será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia; incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia”, y tienen como objetivo “el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos”, como lo define el artículo 2 de la ley.

³⁰ Al respecto puede consultarse el contenido de los decretos en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2023/decretos-junio-2023> publicados el 30 de junio de 2023. Consultado el 7 de julio de 2023.

- En el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales de las entidades territoriales se fijarán políticas, programas y proyectos, dirigidos al cumplimiento de los acuerdos de paz pactados, al desarrollo social y económico equitativo, la protección de la naturaleza y la integración de las regiones, especialmente los municipios más afectados por el conflicto armado, como lo define el artículo 4 de la ley.
 - Con fundamento en el artículo 22 constitucional, crea el Servicio Social para la Paz, como una alternativa al servicio militar. Este tendrá la duración de 12 meses, y se podrá prestar de 11 formas diferentes, entre los que se encuentran la promoción de la alfabetización digital en zonas rurales o urbanas; el trabajo con víctimas del conflicto armado y la promoción de sus derechos, la vigía del patrimonio cultural material e inmaterial de la Nación, etc., como lo definen los artículos 10 y 11 de la ley.
 - Establece que toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera que entregue armas de fuego fabricadas, hechizas, artesanales, legales o irregulares, de uso privativo de la fuerza pública o traficadas, entre otras, en virtud del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas será beneficiario de medidas como la ausencia de responsabilidad penal por las conductas descritas en los artículos 365 y 366 del Código Penal, como lo define el artículo 13 de la ley
- e) Le y 2278 de 2022 “Por el cual se establecen disposiciones para dar continuidad a la función pública de control fiscal al sistema general de regalías”.

Es una ley de facultades extraordinarias para el presidente de la República³¹, con el objeto específico de suprimir, modificar, o crear empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, para ajustarla a las necesidades del servicio, el presupuesto asignado en la ley del Sistema General de Regalías del bienio 2023-2024 y el comportamiento efectivo del recaudo.

Con base en tal delegación legislativa el presidente expidió el Decreto 2651 del 30 de diciembre de 2022, “Por el cual se suprimen y crean unos empleos en la planta global de duración temporal de la Contraloría General de la República, para la vigilancia y control fiscal de los recursos del Sistema General de Regalías”³².

- f) Le y 2294 de 2023 “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida””.

El Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno del Presidente Gustavo Petro Urrego tiene como objetivo “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”, como lo dispone el artículo 1 de la ley.

Para cumplir con dicho objetivo se plantean 5 ejes de transformación y 4 ejes transversales. Los ejes de transformación son: i) El ordenamiento del territorio alrededor del agua; ii) La seguridad humana y justicia social; iii) El derecho humano a la alimentación; iv) La transformación productiva, internacionalización y acción climática; y, v) La convergencia regional.

Adicionalmente, establece cinco ejes transversales, los cuales son: la paz total, los actores diferenciales para el cambio, la estabilidad macroeconómica; y la política exterior con enfoque de género.

Finalmente, en la ley se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República para los siguientes temas:

- Para modificar los programas de Familias y Jóvenes en Acción, e incorporarlos al Sistema de Transferencias creado en la misma ley.
- Para adelantar las actividades necesarias para adquirir a título gratuito u oneroso, la infraestructura que corresponde al Hospital San Juan de Dios; crear una entidad que tenga como objeto la prestación de servicios de salud de mediana y alta complejidad o la investigación en temas de salud, y determinar su estructura para la entrada en funcionamiento.
- Para crear una entidad pública adscrita al Ministerio de Transporte, cuyo objetivo principal sea el fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional, en el territorio nacional, en cooperación con los Departamentos, Municipios, o con otras entidades oficiales, semioficiales y privadas.

³¹ Estos 6 meses se deben contar a partir del 21 de diciembre de 2022, fecha de publicación de la ley.

³² Véase: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2022/decretos-diciembre-2022> publicado el 30 de diciembre de 2022. Consultado el 7 de julio de 2023.

- Con el propósito de garantizar una adecuada gestión del servicio financiero público, en condiciones de mercado que permitan la competencia de las empresas estatales con sus contrapartes del sector privado, durante 6 meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley, el presidente podrá homogeneizar las disposiciones que regulan la gobernanza y los regímenes de las entidades públicas de servicios financieros.
- g) Ley 2298 de 2023 "*Por la cual se modifica el artículo 16 de la ley 2200 de 2022, estableciendo las reglas para determinar el número de diputados de las asambleas departamentales*"

El objetivo de esta ley es establecer las reglas para determinar el número de diputados en las asambleas departamentales. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la ley las Asambleas departamentales tendrán un número mínimo de 11 miembros y un número máximo de 31 diputados, lo que variará de acuerdo con las siguientes reglas: los departamentos que actualmente tengan menos de 300.000 habitantes tendrán 11 diputados y aquellos que pasen de dicha población, elegirán uno más por cada 150.000 habitantes adicionales o fracción no inferior a los 75.000 hasta completar el máximo de 31.

2. Actos Legislativos promulgados de iniciativa del Gobierno Nacional.

A continuación, expondremos los ejes temáticos más relevantes de cada una de los actos legislativos promulgadas que han sido iniciativa del Gobierno Nacional:

- a) Acto legislativo 01 de 2023 "*Por el cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*"

Algunos de los aspectos más importantes que introdujo esta reforma constitucional se detallan a continuación:

- Establece la obligación del Estado para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, de forma individual o asociativa.
- Reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, en virtud de su particular relación con la tierra basada en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, etc.
- El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, y velará por el respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el propósito de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos.

3. Proyectos en trámite de sanción presidencial

A continuación, expondremos los ejes temáticos más relevantes de cada una de los proyectos de ley que se encuentran en trámite de sanción de iniciativa del Gobierno Nacional:

- a) Proyecto de ley ordinaria 208/2022 Senado – 322/2022 Cámara "*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*".³³

Algunos de los aspectos más importantes que introdujo este proyecto de ley aprobatoria de Acuerdo internacional se detallan a continuación:

- En 2006 Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena y se retiró de las disposiciones establecidas por la Comunidad Andina de Naciones para el transporte internacional por carretera de personas y de mercancías. Desde ese momento fue necesario establecer un acuerdo entre Colombia y Venezuela para abordar las reglas que regularían estos asuntos.
- Este acuerdo tiene como objetivo establecer los términos y condiciones que se aplican para el servicio de transporte internacional de carga y pasajeros por carretera, el cual se deberá prestar bajo los principios de complementariedad, solidaridad, igualdad, reciprocidad, y respeto mutuo a la soberanía.
- b) Proyecto de ley ordinaria 280/2023 Senado - 240/2022 Cámara "*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*".

Algunos de los aspectos más importantes que introdujo este proyecto de ley se detallan a continuación:

³³ Una vez sancionado este proyecto de ley deberá remitirse a la Corte Constitucional para la revisión de su exequibidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.10 de la Constitución.

- El nombre Ministerio de Cultura fue cambiado por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes “para generar una nueva valoración a las culturas, las artes y los saberes ancestrales, el desarrollo de programas y proyectos en función de la paz, la reconciliación y el cambio cultural para el cuidado de la vida”, “en aras de implementar lo acordado en el programa de gobierno “Colombia, potencia mundial de la vida” horizonte del cambio social en que se arraiga el cambio cultural”.
 - El proyecto, además, sustituye el término “Economía naranja” por “Economía Cultural y Creativa”, para implementar una concepción más integral y diversa de las culturas nacionales³⁴.
 - Además de desarrollar todas las atribuciones generales que corresponde ejercer a los Ministerios, de conformidad con el Decreto 1050 de 1968, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes será el organismo rector de la cultura, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en la materia.
 - En virtud de la implementación del término “Economía Cultural y Creativa”, el nombre del Viceministerio de la Creatividad y la Economía Naranja” fue sustituido por el de “Viceministerio de las Artes y la Economía Cultural y Creativa”.
 - Las “Áreas de Desarrollo Naranja”³⁵ (ADN) serán entendidas como “Distritos Culturales y Creativos”.
- c) Proyecto de ley ordinaria 342/23 Cámara - 278/2023 Senado *“Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación de la vigencia fiscal de 2023”*.

Este proyecto pretende adicionar la suma de 16.9 billones de pesos, al Presupuesto General de la Nación, que, como se mencionó antes, fue aprobado el año pasado por 405.6 billones de pesos. En virtud de esto, aumentó la cartera de los siguientes sectores: Educación; Salud y Protección Social, Hacienda; Vivienda, Ciudad y Territorio; Transporte; Minas y Energía; Agricultura y Desarrollo Rural; Defensa; trabajo, etc.

4. Proyectos en trámite de promulgación

- a) Proyecto de acto legislativo 173/2022 Cámara - 035/2022 Senado *“Por el cual se reforma la constitución política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural”*.

Algunos de los aspectos más importantes que introdujo este proyecto de reforma constitucional se detallan a continuación:

- Desarrolla uno de los aspectos más relevantes del Punto 1 del Acuerdo de Paz suscrito por el Estado colombiano y las FARC-EP, denominada la reforma rural integral. Este proyecto crea la Jurisdicción Agraria y Rural, y define como una de sus funciones la “resolución de controversias respecto a los derechos de propiedad, posesión, ocupación, usufructo, servidumbre, uso y tenencia de bienes inmuebles en suelo rural”, como se expone en la Gaceta del Congreso No. 1191 de 2022.
- El órgano de cierre de la Jurisdicción Agraria y Rural será la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Estado establecidas en el artículo 237 de la Constitución.
- La competencia y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural serán definidas en una ley, al igual que el procedimiento especial agrario y rural. Para esto es necesario tener en cuenta la garantía del acceso efectivo a la justicia y a la protección a los campesinos y a los grupos étnicos. Esta ley deberá ser tramitada en la siguiente legislatura.
- Dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, el Consejo Superior de la Judicatura deberá implementar gradualmente la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales. Para esto, se deberá tener en cuenta las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en función de los volúmenes demográficos y rurales, los Planes de desarrollo con enfoque territorial y la demanda de justicia en esta materia.

5. Proyectos en control previo de constitucionalidad

- a) Proyecto de ley estatutaria 111/22 Senado Acum. 141/22 Senado – 418/2023 Cámara *“Por medio del cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”*.

Este proyecto, como se dispone en el artículo 1, pretende regular el derecho “a elegir y a ser elegido, las atribuciones de las autoridades públicas que ejercen funciones electorales y de los particulares cuando la ejerzan transitoriamente, como también los procedimientos para su ejercicio, con el fin de asegurar que el proceso electoral, el resultado de las elecciones y las demás manifestaciones de la participación política electoral representen con fidelidad, autenticidad, imparcialidad, transparencia, efectividad, la voluntad de sus titulares”. Para ello regula temas como las funciones del Consejo Nacional Electoral y del

³⁴ Al respecto puede consultarse la exposición de motivos del proyecto de ley, en la Gaceta del Congreso No. 1287 de 2022.

³⁵ De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto No. 697 de 2020, “Por el cual se adiciona el Decreto 1080 de 2015, Único Reglamentario del Sector Cultura, y se reglamentan los artículos 179 y 180 de la Ley 1955 de 2019, Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, las áreas de desarrollo naranja tienen por objeto incentivar y fortalecer las actividades culturales previstas en el artículo 2 de la Ley 1834 de 2017.

Registrador Nacional del Estado Civil, el proceso electoral, el derecho al voto, la inscripción y modificación de candidatos y listas, etc.

IV. CONCLUSIONES

A continuación, presentamos algunos retos que tendrán las bancadas de gobierno y de oposición en la siguiente legislatura, que inicia en medio de la campaña electoral de las elecciones territoriales y, sin duda esto influirá en el éxito o buen ritmo del trabajo en el congreso, en la consolidación o resquebrajamiento de la coalición de gobierno, así como el acople de la oposición a su rol de hacer control político eficiente, una vez se defina el panorama en los departamentos y municipios.

Ante la insistencia del Gobierno de tramitar las iniciativas que contienen las reformas laboral, a la salud, la humanización de la política criminal, la ley de sujeción a la justicia ordinaria, el desmantelamiento de bandas criminales y la maternidad subrogada en la segunda legislatura, 2023-2024, se hace necesario:

- Que el Ministro del Interior asuma el liderazgo de la agenda legislativa del gobierno. De tal manera, que se planifique los tiempos de radicación de los distintos proyectos, así como la decisión de las cámara de inicio del debate de tal manera que se eviten congestiones y bloqueos, entre los mismos proyectos del gobierno.
- Replantear la comunicación con las bancadas con el propósito de que sea directa y no por medio de las directivas de las organizaciones políticas. Al respecto, importa recordar las tensiones que se presentaron en el trámite de esta primera legislatura, dejaron ver problemas del diseño en la representación política de los dirigentes de los partidos y de los congresistas.

El diálogo y las observaciones frente a los proyecto de ley, en especial, la reforma a la salud, fueron lideradas por los presidentes de las organizaciones políticas y no por los congresistas voceros de las bancadas; salvo el caso del partido Conservador Colombiano, cuyo presidente es a su vez senador de la República, Efraín Cepeda. En el partido liberal y en el partido de la U, Cesar Gaviria Trujillo y Dilian Francisca Toro Torres no son congresistas.

- Las diferentes bancadas de gobierno, oposición e independiente prioricen el debate al interior del Congreso de la República, para que sea público en las sedes de las comisiones y de las plenarias y no en espacios reservados, al margen de la ciudadanía.
- Implementar mejores prácticas en las Mesas Directivas de Comisiones y Plenarias: mejorar la publicidad y transparencia en la información de las sesiones, unificar la información en los diferentes canales de comunicación (la página web y las redes sociales) para informar órdenes del día, proyectos, actas de debate y votación y actividades en general e implementar mayor rigor jurídico en la publicación de la información.

Los órdenes del día, las actas de deliberación y las actas de votación deben estar y publicarse con mayor inmediatez, una vez se termine el debate.

- La actividad del Congreso ha generado mensajes que generan inestabilidad jurídica y económica, razón por la cual es deber de los Senadores y Representantes informar con mayor profundidad el contenido de las reformas sociales: salud y pensional. Y todas las que se presenten en la siguiente legislatura.
- Es necesario capacitar a los secretarios del Congreso de la República en derecho parlamentario y en las reglas de la jurisprudencia sobre cómo entender los principios que orientan el procedimiento legislativo: principio de publicidad, democrático, respeto de la oposición, identidad, consecutividad, entre otros. Y en competencias del legislador, para que se respete la independencia y autonomía de las Cámaras legislativas, como lo ha expuesto la Corte en reiteradas ocasiones, pero de manera reciente la revisión de la constitucionalidad del decreto legislativo 491 de 2020, en la sentencia C-242 de 2020.