# CIERRE DEL PRIMER PERÍODO LEGISLATIVO AÑO 2023- 2024:

## PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA, DESAFÍOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y PERSPECTIVA POLÍTICA DEL GOBIERNO NACIONAL.

WWW.VALICONSULTORES.COM

El pasado 16 de diciembre culminaron las sesiones ordinarias del primer periodo legislativo del año 2023-2024, sin la convocatoria a sesiones extraordinarias por parte del gobierno nacional. Este primer periodo legislativo cerró con:

**01.** Nuevas mesas directivas en comisiones y en plenarias las cuales estarán liderando las discusiones hasta el próximo 20 de junio de 2024, y están en su mayoría encabezadas por partidos independientes como conservadores y la U, así como por el partido liberal; esto ha generado la necesidad de llegar a acuerdos con los presidentes con el objetivo de priorizar la agenda legislativa.

**02.** Elecciones regionales (departamentales y municipales), el congreso tuvo una desaceleración en su actividad legislativa, motivada por una parte por las contiendas electorales que se desarrollaron el 29 de octubre, en donde los congresistas estaban fortaleciendo su base electoral regional, clave para su representatividad política y su gestión territorial. Por otra parte, se agudizó el deadlock entre el gobierno nacional y el congreso en torno a las reformas sociales, generando una congestión en la agenda al estar focalizada en el apoyo o no de reformas como la salud.

**03.** Elección de entes de control y ministerio público, si bien esto no es un tema totalmente del Congreso, la puja política de la elección de estos cargos es clave para la dinámica y gobernabilidad del país. Es así como el primer periodo legislativo cerró con la elección del Registrador Nacional, Hernan Penagos quien fue elegido por los tres presidentes de las altas cortes (Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema). Así mismo, se presentó la terna para el Fiscal de la Nación, sin lograr tomar una decisión definitiva y se pospuso para finales de enero de 2024. Queda pendiente la elección del Contralor y el Defensor del Pueblo.

Para el 2024, por primera vez el Congreso de la República iniciará sus sesiones ordinarias a partir del 16 de febrero, esto amplía un mes más la posibilidad de discutir y debatir una agenda legislativa compleja por parte del gobierno nacional, pero que además exigirá acelerar el proceso de discusión de proyectos de iniciativa congresional, pues para el 20 de junio de 2024 los proyectos que no hayan sido debatidos al menos en un primer debate deberán archivarse y para el caso de los que fueron radicados en el 2022-2023 tendrán que terminar su trámite por completo, este es el caso de la Reforma a la salud y pensional.

Desde nuestra línea de Inteligencia Legislativa de Vali Consultores realizamos un monitoreo diario y constante sobre las dinámicas y desarrollo del trámite legislativo, así como el análisis sobre los hitos que marcan una incidencia en el Congreso de la República. Es así como, interpretamos para el sector privado el impacto que pueden tener los proyectos de ley para cada uno de sus mercados, generamos mapeo de actores evidenciando la incidencia, influencia y el poder de cada uno de los tomadores de decisión para así construir estrategias que permitan la toma de decisiones al interior de las compañías.

Este paper de cierre del primer periodo de legislatura 2023- 2024, se construye desde una perspectiva enfocada al análisis de dinámica legislativa, correlación de hitos de incidencia y proyección al 2024. De esa manera, planteamos la siguiente estructura: Primera Parte: balance legislativo 2023; y una Segunda Parte: Inicio del segundo período legislativo, año 2023 - 2024. Así mismo, queremos invitarlos a retomar algunos análisis que hemos realizado previamente tales como:

**01** Después de las elecciones, panorama del paso de las reformas sociales en el Congreso.

**02** Análisis del trámite legislativo de la reforma a la salud en el Congreso de la República.

# PRIMERA *parte*

## BALANCE LEGISLATIVO 2023.

Ante el cierre del primer periodo legislativo del año 2023- 2024, se evidenció una dinámica de deadlock entre el gobierno nacional y el congreso de la república para la agenda legislativa de las reformas sociales, a su vez, el avance en el trámite de proyectos de ley fue lento, teniendo en cuenta que se encontraban en desarrollo las elecciones locales y los congresistas estaban apoyando sus candidatos a nivel de gobernaciones y alcaldías; esto generó una pausa en el trámite de proyectos de ley y dio paso a el desarrollo de controles políticos, audiencias públicas y foros en torno a presupuesto general de la nación, sistema de seguridad social, agricultura y sectores de producción agropecuaria, entre otros.

Es así, como en esta primera parte, queremos presentarles: primero, la agenda legislativa que se adelantó tanto en las comisiones como en las plenarias tanto de Senado como Cámara; segundo la dinámica que marcó el periodo legislativo junto a algunos hitos en particular.

# a.

## Agenda Legislativa en las Comisiones Constitucionales Cámara de Representantes y Senado de la República.

### COMISIONES PRIMERAS: SENADO Y CÁMARA.

En las Comisiones Primeras del Congreso de la República los partidos políticos suelen distribuir sus congresistas con mayor influencia por la trayectoria política, dado que se discuten proyectos de ley, estatutarias y actos legislativos que modifican la estructura orgánica del Estado y la Constitución Política de 1991. En Comisión Primera de Senado, en la actual legislatura la presidencia le corresponde al partido Conservador en cabeza del senador Germán Blanco Álvarez, que tuvo una tendencia a priorizar el debate de proyectos con iniciativas de partidos de independencia y oposición (Partido de la U, Cambio Radical, Centro Democrático); los cuales estuvieron organizados para generar mayorías dentro de la Comisión, sobre los partidos declarados en bancada de gobierno. En Comisión Primera de Cámara, en la actual legislatura la presidencia le corresponde al partido Liberal en cabeza del representante Oscar Sánchez, que tuvo tendencia a priorizar el debate de proyectos con iniciativas de su partido Liberal y del Gobierno Nacional, pero respetando la prelación con proyectos estatutarios como lo ordena la Ley 5 de 1992. En la dinámica de discusión se tuvo diferencias entre cada partido político pero sobre las votaciones se consolidó la mayoría de bancada de gobierno, sacando los proyectos de ley de interés para los partidos progresistas.

Respecto a los proyectos de ley, es importante indicar que existieron 41 Actos Legislativos, de los cuáles fue aprobado uno, que corresponde a Proyecto de Acto legislativo No.208/2023 Cámara 008/2023 Senado, acumulado 003/2023 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la constitución política y se dictan disposiciones "mesada 14"; y se archivaron 40 al no cumplir con la discusión de los 4 debates requeridos por ley antes de diciembre 16, con la culminación de las sesiones ordinarias. Así mismo, quedaron pendientes de debate proyectos de ley de origen estatutario, los cuales es importante recordar que deben surtir su trámite antes de junio de 2024.

Los principales proyectos de ley de iniciativa gubernamental que tuvieron discusión dentro de la Comisión fueron: 1. PLE

224/2023 C de Reforma a la Educación, 2. PL 157/2023 S de Jurisdicción Agraria, . Así mismo quedaron pendientes de discusión proyectos tales como: 1. Pl 326/2023 C 198/2023 S Arbitramento tributario, el cual contaba con mensaje de urgencia dentro de la comisión pero fue retirado por comentarios del Consejo de Estado, 2. PL 156/2023 de Competencia de Jurisdicción Agraria.

Por su parte, de la agenda legislativa de los congresistas, se discutieron PL tales como: 1. PLE 006/2023 S de Eutanasia, PL 008/2023 S arbitraje ejecutivo, PL 010/2023 S de Seguridad Digital, PL 125/2023 C de Borrón y Cuenta Nueva 2.0, PL 096/2023 S de Ordenes de Comparendo; los cuales avanzaron a su segundo debate en la Plenaria de Senado.

## **COMISIONES SEGUNDAS:** SENADO Y CÁMARA.

En Comisiones Segundas del Congreso de la República se suelen discutir asuntos de política internacional, defensa nacional, tratados públicos e internacionales suscritos por la nación, política diplomática y honores con reconocimientos públicos. En Comisión Segunda de Senado se encuentra el liberal, Lidio García, presidiendo la Comisión realizando garantías sobre iniciativas de origen gubernamental y congresional. Así mismo, en Comisión Segunda de Cámara se encuentra liderada por Mónica Bocanegra, también del partido Liberal, haciendo énfasis en los reconocimiento de la Fuerza Pública.

Los principales proyectos de ley con iniciativa gubernamental que tuvieron discusión en las Comisiones fueron: PL 133/2023 S de Acuerdo de Cooperación entre Colombia y Turquía, PL 275/2023 S 285/2023 C de Acuerdo de Cooperación de Inversiones entre Venezuela y Colombia, PL 081/2022 S 195/2022 C de Convenio sobre Protección de la Maternidad. Por otro lado, los principales proyectos de ley con iniciativa de congresistas fueron: PL 131/2023 S Derechos Políticos de Mujeres en Colombia, Pl 083/2022 S 286/2023 C para Reconocimiento de Títulos en Región Latinoamericana.

## COMISIONES ECONÓMICAS: **TERCERAS Y CUARTAS** DEL SENADO Y CÁMARA.

Las Comisiones Económicas del Congreso corresponden a las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales, que tienen la función de discutir proyectos sobre materias económicas y tributarias del país, teniendo la aprobación del Presupuesto General de la Nación. Las cuatro Comisiones en Senado y Cámara están presididas por congresistas de partidos independientes y oposición, sin embargo, tuvieron principalmente sesiones conjuntas en las cuales permitieron el debate sobre las iniciativas del Gobierno Nacional, las cuales fueron aprobadas sin ningún contratiempo. Ahora bien, es preciso mencionar que el presidente de la Comisión Tercera de Senado, Efraín Cepeda, lideró desde las Comisiones Económicas frecuentes debates de control políticos sobre todos los Ministerios Públicos del orden nacional por la baja ejecución sobre sus presupuestos anuales, que hicieron ruido en la rama ejecutiva y discusión nacional, presionando a los ministros para acelerar el gasto de los recursos correspondientes.

Los principales proyectos de ley con iniciativa gubernamental que tuvieron trámite dentro de las Comisiones fueron: 1. PL 079/2023 S 067/2023 C Presupuesto General de la Nación 2024, 2. PL 293/2023 C 190/2023 S Copa Mundial Femenina. Por su parte, la agenda legislativa de los congresistas tuvo la aprobación en primer debate de proyectos tales como: PL 051/2023 C de Derechos Menstruales, PL 036/2023 C de Tasa Pro-Deporte, PL 046/2023 S de Fondo de Emprendimiento para la Mujer, PL 016/2023 C de Ley General de Turismo, PL 097/2023 C de Nodos Asociativos.

## **COMISIONES QUINTAS:** SENADO Y CÁMARA.

En las Comisiones Quintas del Congreso de la República se discuten proyectos sobre temas agropecuarios, energía, tierra y minería. En Comisión Quinta de Senado, en la actual legislatura la presidencia le corresponde al partido Liberal en cabeza de Jaime Durán que tuvo prioridad sobre temas de la propiedad rural con iniciativa de los congresistas. La Comisión Quinta de Cámara, presidida por Luis Ramiro Ricardo de CITREP, ha priorizado proyectos sobre incentivos tributarios agropecuarios, vocación del uso de los suelos y jurisdicción ambiental. Es pertinente mencionar que en ambas cámaras hubo importantes debates de control político sobre la situación cafetalera del país, balance de las finanzas de la empresa ECOPETROL y su afectaciones por hurto de combustible. Así mismo, se adelantaron Audiencias Públicas sobre hidrocarburos y transición energética junto con las competencias institucionales de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR´s.

Los principales proyectos de ley con iniciativa gubernamental que tuvieron trámite en la Comisión fue: PL 413/2023C 114/2022S de Prohibición de Fracking, el cual inició su primer debate en Comisión Quinta de Senado y espero su discusión de tercer debate en Cámara, precisando que dicho proyecto tiene hasta junio 20 de 2024 para culminar su trámite, dado que en el primer periodo legislativo no tuvo ningún movimiento. Los principales de ley con iniciativa de los congresistas que tuvieron trámite fueron: PL 254/2023 C de Soberanía Energética, PL 231/2023 C de Suelos con Vocación Agrícola, PL 096/2023 C de Uso de Reservas Forestales, PL 111/2023 C de Incentivos Tributarios Sector Agro, PL 063/2023 S de Transformación Agraria.

Es preciso mencionar que para este periodo se esperaba que el Gobierno Nacional radicará una Reforma al Código Minero, la cual no fue presentada, pero se encuentra activo el PL 076/2023 C que busca modificar las relaciones entre la comunidad minera en Colombia, el cual debe completar su primer debate antes de junio 20 de 2024.

## **COMISIONES SEXTAS:** SENADO Y CÁMARA.

En las Comisiones Sextas del Congreso de la República se tratan los temas de comunicaciones, educación, transporte,obras públicas y sistemas geoestacionarios. La Comisión Sexta del Senado se encuentra presidida por el Senador Gustavo Moreno del partido Alianza Verde, quien ha realizado énfasis en proyectos de transporte y seguridad vial. La Comisión Sexta de Cámara está liderada por el Representante Julián López del partido de la U que se ha enfocado en iniciativas de temas digitales. En ambas se realizaron constantes controles políticos sobre proyectos de infraestructura estratégicos en el país, particularmente en la Costa Atlántica, junto con la verificación del estado de múltiples vías nacionales. Así mismo, en la Cámara de Representantes se llevó a cabo Audiencia Pública sobre seguridad digital y asuntos espaciales en Colombia.

Los principales proyectos de ley con iniciativa gubernamental que tuvieron trámite en la Comisión fue: PL 023/2023 C Seguridad Digital y Asuntos Espaciales, que tuvo un trámite al unísono con la iniciativa de David Luna 010/2023 S de seguridad digital sobre la misma materia, con el cual se tuvo previsto una reunión para evaluar la posibilidad de acumular ambas iniciativas legislativas, pero no hubo acuerdos entre las partes, de esa manera se encuentran pendiente de segundo debate en las plenarias. En el mismo sentido, el PL 337/2023 C de Infraestructura Ferroviaria Nacional presentada por el Ministerio de Transporte no tuvo movimientos significativos en el presente periodo legislativo, al cual le restan tres debates antes de junio de 2024.

Los principales de ley con iniciativa de los congresistas que tuvieron trámite en la Comisión fueron: PL 101/2023 C Licencias de Conducción, PL 096/2023 S Ordenes de Comparendo, PL 142/2022 S Accidentalidad Vial, PL 050/2023 C Protección del Peatón, PL 044/2023 S No Más Abusos a Motos, PL 312/2023 C de regulación de Fotomultas. En la última sesión de la Comisión Sexta de Cámara citó control político al Ministerio de Transporte por la creación del Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR) para verificar la modificación de la estructura interna del Ministerio frente a la contratación de las vías terciarias.

### **COMISIONES SÉPTIMAS:** SENADO Y CÁMARA.

En las Comisiones Séptimas del Congreso de la República se discuten temas de estatutos de servidores públicos, fondos de prestaciones sociales, asuntos de vivienda y economía solidaria. Desde Vali Consultores, se ha venido analizando el protagonismo de dichas Comisiones en el mandato presidencial de Gustavo Petro, por el trámite legislativo de sus Reformas Sociales en el Congreso de la República. La Comisión Séptima de Senado se encuentra presidida por la Senadora Martha Peralta de Pacto Histórico que ha estado brindando las garantías en discusión de proyectos con iniciativa de senadores y realización de múltiples controles políticos sobre el Ministerio de Salud y Protección Social por las condiciones sociales del personal de salud en Colombia. Para este punto, es preciso traer a colación los análisis realizados desde Vali Consultores en el transcurso del periodo legislativo, toda vez que la Comisión espera la discusión de Reforma a la Salud el próximo año y aunque tienen el apoyo para ordenar el debate desde la mesa directiva, el Gobierno Nacional debe conservar el apoyo de los partidos de bancada (Pacto Histórico, Alianza Verde y Liberal) y conquistar sectores de independencias, dado que para la Reforma Pensional las senadoras del partido Conservador y de la U mostraron un distanciamiento del Gobierno Nacional.

Para el caso de la Comisión Séptima de Cámara, se encuentra presidida por la Representante María Eugenia Lopera del partido Liberal quien ha sido cercana al Gobierno Nacional, la Comisión mostró un comportamiento muy claro, dado que los partidos de gobierno (Pacto Histórico, Alianza Verde, Comunes, Liberal y un representante de la U) han estado apoyando positivamente el trámite de las Reformas de Salud y Laboral, y los partidos Conservadores, Cambio Radical, Centro Democrático han realizado oposición contundente. De esa manera, el Gobierno Nacional ha consolidado mayorías necesarias para el trámite de sus proyectos legislativos, demostrado en la reciente aprobación de ponencia mayoritaria de gobierno sobre el PL 166/2023 C Acumulado con 192/2023 C 256/2023C de Reforma Laboral, en el inicio de su nuevo trámite legislativo.

Los principales proyectos de ley con iniciativa gubernamental que tuvieron trámite en la Comisión fueron: PL 158/2022 S 189/2023 C de Kit Mamás, PL 197/2023 C de Generación de Empleos Verdes, PL 111/2023 S de Mesadas Pensionales. Así como proyectos de iniciativa congresional como el PL128/22C respecto al sector de vapeadores y tabaco.

## b.

## Agenda Legislativa en las Plenarias de Cámara de Representantes y Senado de la República.

### PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

La Plenaria del Senado de la República se encuentra presidida por el senador Iván Name, del partido Alianza Verde, que ha priorizado la discusión de proyectos de iniciativa de los congresistas. La agenda legislativa fluyó con votaciones sobre proyectos de ley, sin embargo, estuvo permeada por constantes ausentismos de senadores sobre el mes de octubre por motivo de Elecciones Regionales de 2023, y frecuentes debates de control políticos sobre Ministerios Públicos del Gobierno Nacional. A continuación, un resumen con los principales proyectos de ley discutidos:

| | |
|---|---|
| Proyecto de Ley No. 097 de 2022 Senado. **“Por medio de la cual se modifica el régimen salarial de los Congresistas de la República y se modifica la Ley 4 de 1992”.** | Aprobado. En tránsito a la Cámara de Representantes. |
| Proyecto de Ley No. 241 de 2022 Senado. **“Por medio de la cual se modifica el Código Penal y de Procedimiento Penal, se crea el capítulo “de la violación a la intimidad personal mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones”, se tipifica el delito de violencia digital de género y se dictan otras disposiciones”.** | Aprobado. En tránsito a la Cámara de Representantes. |
| Proyecto de Ley No. 269 de 2022 Senado. **“Por medio de la cual se modifica el título IV de la Ley 1564 de 2012, referente a los procedimientos de insolvencia de la persona natural no comerciante y se dictan otras disposiciones”.** | Aprobado. En tránsito a la Cámara de Representantes. |
| Proyecto de Ley No. 329 de 2023 Senado - 050 de 2022 Cámara **“Por medio de la cual se eliminan beneficios y subrogados penales para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio”.** | Pendiente informe de Conciliación. |
| Proyecto de Ley No. 338 de 2023 Senado - 157 de 2022 Cámara **“Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el Ministerio Público”.** | Pendiente Sanción Presidencial. |
| Proyecto de Ley No. 001 de 2023 Senado. **“Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno”.** | Aprobado. En tránsito a la Cámara de Representantes. |
| Proyecto de Ley No. 064 de 2023 Senado. **“Por medio de la cual se permite el divorcio por la sola voluntad de cualquiera de los dos cónyuges y se dictan otras disposiciones”.** | Aprobado. En tránsito a la Cámara de Representantes. |
| Proyecto de Ley No. 119 de 2023 Senado - 311 de 2022 Cámara. **“Por medio de la cual se crea la política pública de cárceles productivas (PCP) en favor de la población privada de la libertad, se establecen incentivos tributarios y administrativos para fomentar la vinculación de entidades y organizaciones a los programas productivos carcelarios y se dictan otras disposiciones”.** | Aprobado en cuarto debate. |
| Proyecto de Ley Estatutaria No. 157 de 2023 Senado. **“Por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras disposiciones”. (Gobierno)** | Aprobado. En tránsito a la Cámara de Representantes. |
| Proyecto de Ley No. 173 de 2023 Senado - 108 de 2023 Cámara. **“Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en estaciones de policía, unidades de reacción inmediata y similares”. (Gobierno)** | Pendiente de Sanción Presidencial. |
| Proyecto de Acto Legislativo 001/2023 Cámara “**Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la constitución política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”.** | Archivado |
| Proyecto de Acto Legislativo 004/2023 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia". | Archivado |

En la última sesión del periodo legislativo, se anunció el Proyecto de Ley de Reforma Pensional con iniciativa del Gobierno Nacional, sobre lo cual la senadora Norma Hurtado del partido de la U y Lorena Ríos de Colombia Justa y Libres refutaron la decisión del presidente de la plenaria, el cual argumentó sobre la necesidad de anunciarlo por el tiempo de espera que tuvo durante todo el periodo legislativo. La polémica surge, por la insistencia del Gobierno Nacional para iniciar el debate en contraposición de la ponencia de archivo y alternativa presentada por las senadoras de partidos de oposición e independencia.

Por otro lado, en la misma sesión fue negado el proyecto de Acto Legislativo de Regulación de Cannabis de Uso Adulto, que estaba apoyado por el Gobierno Nacional, los cuales redujeron el pulso con una votación cerrada de 46 votos negativos contra 40 votos positivos. De esa manera, se configura un juego de fuerzas de los partidos de bancada de gobierno frente a los declarados en oposición e independencia, porque las curules de Pacto Histórico, Alianza Verde, Comunes y Liberales no tendrían las mayorías necesarias para aprobar las iniciativas de interés, frente a las curules de los partidos Conservador, de la U, Cambio Radical, Centro Democrático.

## PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

La plenaria de Cámara de Representante se encuentra presidida por el Representante Andrés Calle Aguas, del partido Liberal, que puso en órdenes del día la discusión de proyectos con iniciativa de congresistas pero ha dado prioridad al trámite de las Reformas Sociales del presidente de la República, Gustavo Petro. Específicamente para el caso de la Reforma a la Salud, desde el mes de septiembre fue priorizada en la agenda legislativa, la cual tardó 17 sesiones intermitentes en aprobarse, dado las constantes desconfiguraciones del quórum necesario por parte de partidos políticos de independencia, recusaciones sobre congresistas en el debate, y simultáneo proceso Elecciones Regionales de 2023.

A continuación, presentamos los principales proyectos de ley discutidos en el periodo legislativo.

| | |
|---|---|
| Proyecto de Ley No. 339/2023 Cámara "**Por medio de la cual se transforma el sistema de salud en colombia y se dictan otras disposiciones". (Gobierno)** | Pendiente de tercer debate. |
| Proyecto de Ley No. 100/2022 Cámara 140/2023 Senado "Por medio de la cual se institucionaliza el día sin iva como política de estado para proteger el poder adquisitivo de los hogares y estimular la economía colombiana, y se dictan otras disposiciones". | Pendiente de tercer debate. |
| Proyecto de Ley No. 326/2022 Cámara 184/2022 Senado ""Por medio de la cual se modifica la ley 1480 de 2022 y se crean garantías de protección de datos a favor del consumidor de comercio electrónico". | Pendiente de Conciliación. |
| Proyecto de Acto Legislativo No. 280 de 2023 Cámara – 008 de 2023 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado "Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política" – *Primera Vuelta*. | Aprobado en cuarto debate |
| Proyecto de Ley N° 327 de 2022 Cámara – 138 de 2022 Senado "Por medio del cual se otorgan lineamientos para la creación de la política pública de lactancia materna, alimentación complementaria, y la promoción de los bancos de leche humana como componente anatómico". | Pendiente de tercer debate |
| Proyecto de Ley N° 330 de 2022 Cámara – 167 de 2022 Senado "Por el cual se prioriza los recursos de créditos al sector primario en Colombia y se dictan otras disposiciones". | Aprobado en cuarto debate |

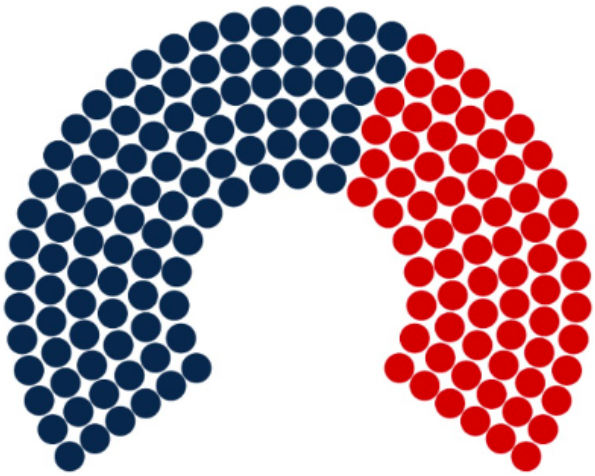
| | |
|---|---|
| Proyecto de Ley N° 303 de 2022 Cámara “Por medio de la cual se establece la gratuidad para la admisión de estudiantes pertenecientes a los grupos a, b y c del Sisbén IV, grupos étnicos y población victima en las instituciones de educación superior públicas, y se dictan otras disposiciones”. | Aprobado en cuarto debate |
| Proyecto de Ley N° 401 de 2023 Cámara “Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones”. | Pendiente de tercer debate |

Ahora bien, el trámite de Reforma a la Salud permitió analizar el comportamiento de los partidos políticos en la dinámica con el gobierno nacional, dado que se conservó el apoyo de partidos Pacto Histórico, Liberales, CITREP y algunos representantes del partido de la U y Alianza Verde; por otro lado, el partido Conservador se mantuvo en la votación negativa frente a la iniciativa del Gobierno Nacional pero estuvo presente en la conformación del quórum y ordenando el debate desde la Vicepresidencia de la Plenaria. Así mismo, los partidos Centro Democrático y Cambio Radical hicieron oposición junto con una dinámica de ausentismo para impedir el desarrollo de las sesiones por falta de quórum.

Retomando nuestro análisis desde Vali Consultores sobre Reforma a la Salud, las cifras indican que el Gobierno Nacional comenzó la segunda legislatura con mayorías calificadas sólidas en plenaria de Cámara de Representantes, pero en el desarrollo de la discusión de la Reforma a la Salud terminan configurando mayoría absoluta con un promedio de 84 votos en el transcurso de la votación. Teniendo la siguiente configuración.

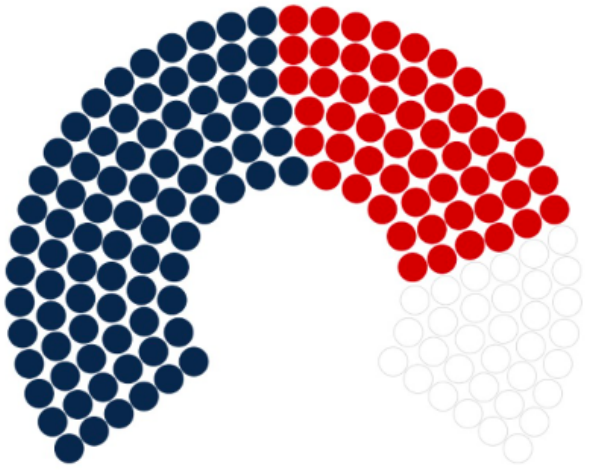
## VOTACIONES DE REFORMA A LA SALUD PLENARIA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES

### Así comenzó:



| Votación en Plenaria de Cámara de Representantes | Promedio de Votos |
|---|---|
| A favor | 100 |
| En Contra | 70 |

### Así terminó:



| Votación en Plenaria de Cámara de Representantes | Promedio de Votos |
|---|---|
| A favor | 84 |
| En Contra | 53 |

# C.

## Dinámica Legislativa al cierre del primer período legislativo, año 2023-2024.

Este primer periodo del año 2023- 2024 del Congreso de la República estuvo marcado por algunos hitos particulares.

El primero de ellos, fue el desarrollo de las **elecciones regionales,** las cuales se adelantaron el pasado 29 de octubre de 2023. El país estaba expectante a los resultados electorales y cómo estos podrían generar un contrapeso desde los nuevos mandatarios locales a las decisiones que se estaban tomando desde el nivel nacional. Si bien la configuración del poder en los departamentos y alcaldías, se generaron con los partidos políticos tradicionales, es claro que los mandatarios territoriales requieren guardar una relación de acuerdos con el Gobierno del Presidente Gustavo Petro, que le permita adelantar los proyectos para sus regiones.

En esta relación, entre los territorios y el nivel central, también se encuentran inmersos los congresistas de la república, que tenían una mayor presión antes de las elecciones toda vez que se encontraban respaldando a sus candidatos. A partir de las elecciones se ha venido generando un diálogo entre gobernadores y alcaldes con el Presidente Gustavo Petro y los partidos políticos han tenido un mayor rango de acuerdos con el gobierno, para el apoyo de la agenda legislativa.

El segundo hito que marcó este primer periodo de legislatura 2023-2024, estuvo marcado por la intención de consolidar nuevamente un **"acuerdo nacional"**, para esto, el gobierno tuvo espacios con los distintos actores de sectores económicos y políticos: 1. Líderes empresariales y económicos que permitieron hablar sobre proyectos que permitan el fortalecimiento de la economía, del sector privado y la estabilización de la paz, ejemplo de esto es el programa de "Misión Guajira" que se puso en marcha con el financiamiento de Luis Carlos Sarmiento Angulo. 2. Gobernadores y Alcaldes, estas reuniones permitieron trazar líneas sobre proyectos en torno a la reducción de brechas sociales, paz total e infraestructura social, de allí algunos gobernadores como Dilian Francisca Toro, quién indicó que estarán trabajando por un país común.

No obstante, es importante mencionar que partidos como el Liberal y Alianza Verde, actualmente partidos declarados de gobierno, se encuentran divididos internamente ante su postura con el gobierno nacional y su agenda legislativa; lo que ha generado dentro de los partidos la convocatoria a declararse como partidos Independientes, al ser críticos a las reformas sociales y liderar procesos de ralentización al trámite de las mismas.

El tercero, fue el deadlock entre el gobierno nacional y el legislativo, esto se evidenció con la  ralentizando de la discusión de las reformas sociales, como bandera importante del gobierno nacional; si bien al final de las sesiones ordinarias el gobierno logró terminar el debate de la Reforma a la Salud en la Plenaria de la Cámara de Representantes e iniciar la discusión de la Reforma Laboral, esta tuvo un desgaste importante en negociaciones y acuerdos con los distintos partidos, logrando los votos mínimos requeridos para la aprobación de estos proyectos y dejando en pausa otros proyectos de iniciativa gubernamental.

Ante esto, el gobierno decidió no hacer llamado a sesiones extraordinarias, pues en las prioridades de agenda legislativa no se encontraban proyectos de ley en particular; en su momento se pretendía impulsar con mayor insistencia el PL de Arbitramento tributario con el objetivo de poder agilizar las disputas que se tuviesen y así recaudar mayores recursos presupuestarios, no obstante, el Proyecto de ley no logró avanzar como se requería para culminar el trámite legislativo.

Ante esta situación, el Gobierno del Presidente Petro tomó la decisión de generar la expedición de algunos decretos con fuerza de ley en el marco de la declaratoria económica para el Departamento de La Guajira con el objetivo de avanzar en el desarrollo de sus propuestas, no obstante, estos fueron declarados inexequibles por parte de la Corte. Así como en los siguientes temas:

01.

**Negociaciones con grupos armados:** A través de decretos se ha intentado establecer condiciones para establecer diálogos entre el gobierno y grupos armados como las disidencias de las FARC y el ELN. El contexto sobre esta situación ha sido una de los mayores desafíos que ha enfrentado el gobierno debido a las dificultades que se han presentado en el camino en medio de estas negociaciones. En diciembre de 2022 se firmó un decreto por el cual se ordena el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional, en el marco de los acercamientos y conversaciones entre el Gobierno nacional y Farc E-P, Segunda Marquetalia, CDF-EB, Coordinadora Guerrillera del Pacífico.SM, sin embargo hubo incumplimientos por parte de este grupo, lo que llevó a que a través de decretos también se estableció la detención del cese al fuego, como el Decreto 0380-2023 que exige suspender el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional en el marco de los acercamientos y conversaciones entre el Gobierno nacional y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, AGC, y dicta otras disposiciones, misma situación que se presentó en mayo cuando mediante el Decreto 0801-2023 se suspendió parcialmente el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional en el marco de los acercamientos y conversaciones entre el Gobierno nacional y el Estado Mayor Central FARC-EP.

02.

**Guajira:** En Julio de 2023 el gobierno emitió 12 normativas que abordan asuntos desde concesiones de agua hasta la regulación de la minería en el departamento de la Guajira. Estos decretos otorgan al presidente un poder amplio, donde se pudo evidenciar que se establecieron como estrategia para avanzar en puntos cruciales de reformas que enfrentaban en ese momento obstáculos en el Congreso o estaban en proceso de discusión. Los temas de los decretos que generaron mayor discusión fueron salud y transición energética. Por un lado Para el gobierno de Gustavo Petro la reforma a la salud es un tema clave que ha buscado cambiar un enfoque privado a uno con una mayor mediación por parte del Estado, sin embargo y pese a su aprobación por parte de la Cámara este proyecto se ha enfrentado a fuertes resistencias en el Congreso y en diversos sectores del sistema de salud. En respuesta, el gobierno, mediante un decreto del Ministerio de Salud emitido durante la declaración de emergencia, implementó un piloto de la reforma de salud en La Guajira.

El decreto establece una red integrada con participación comunitaria, donde la administración y manejo de recursos quedan a cargo del Estado, eliminando la función de las EPS en la gestión de los recursos y el riesgo del aseguramiento. Este modelo, similar al propuesto en la reforma de salud actualmente estancada en el Congreso, incluye la participación activa de las comunidades indígenas en un consejo territorial encargado de decisiones administrativas y financieras del sistema. Sin embargo, ha generado descontento entre algunas comunidades indígenas y las EPS, quienes solicitan una consulta previa y cuestionan la falta de medidas efectivas para abordar los problemas en los determinantes sociales de la salud.

En cuanto a transmisión energética aunque el Plan de Desarrollo contemplaba la prohibición de la minería a cielo abierto, este artículo no avanzó en el legislativo pero resurge en los decretos de La Guajira. Estos decretos prohibían nuevos contratos mineros, transforman termoeléctricas en proyectos cero emisiones y brindan alivios a empresas de energías renovables, con un enfoque prioritario en el uso del agua para fines domésticos y humanos en medio de la sequía.

El cuarto punto a considerar durante este primer periodo legislativo 2023- 2024, se dieron entorno a la relación entre el congreso y los ministros del gobierno nacional, en dónde a partir de la citación de debates de control político se cuestionó sobre la gestión de las carteras, pronunciamientos y acciones de las cabezas ministeriales; fue por esto que se dieron con mayor énfasis citaciones al Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Relaciones Internacionales, Ministerio TIC, Ministerio de Hacienda y Comercio. A esto, se le sumó el trámite de la Reforma a la Salud que pausó la agenda legislativa en la Plenaria de la Cámara de Representantes, y que estuvo liderada por el Ministro del Interior y de Salud. Así mismo, es importante considerar la radicación de proposiciones para moción de censura al Ministro de Salud y al Canciller de la República, no obstante, ninguna de las dos citaciones avanzó durante este periodo.

Finalmente, es importante recordar que este segundo año legislativo, es clave para la culminación de la agenda legislativa del gobierno nacional, toda vez que el próximo año 2024- 2025 da inicio a un periodo en donde se priorizará con mayor énfasis los proyectos de ley de origen parlamentario.

# SEGUNDA *parte*

## INICIO DEL SEGUNDO PERÍODO LEGISLATIVO, AÑO 2023 - 2024

A partir de febrero se dará inicio al segundo periodo legislativo del año 2023-2024, será la primera vez que el congreso sesione bajo lo ordenado en el Acto Legislativo 02 de 2023, el cual estableció el cambio del segundo periodo legislativo, el cual iniciará el 16 de febrero y culminará el 20 de junio. Cabe aclarar que durante el 16 de febrero y el 16 de marzo no se podrá adelantar la discusión de proyectos de ley de origen estatutario ni reformas constitucionales. Por lo cual, el gobierno nacional intentará acelerar la agenda legislativa enfocada a las reformas sociales (salud, pensional y laboral), estas dos primeras tendrán que finalizar la totalidad de debates antes de finalizar el periodo, de lo contrario tendrán que ser archivadas.

El reto para el periodo que inicia en el congreso, es poder priorizar la agenda legislativa y adelantar proyectos que se han venido pausando a raíz de la dinámica del Congreso de la República.

| Proyectos de Ley con **iniciativa del Gobierno Nacional** | Proyectos de Ley claves en **Congreso de la República** |
|---|---|
| **Reforma a la Salud - Proyecto de Ley 339/23 Cámara.** Estado: Tránsito a siguiente al Senado de la República. | **Cannabis de Uso Adulto - Proyecto de Acto Legislativo 001/23 Cámara** Estado: Pendiente de 4to debate. |
| **Reforma Pensional - Proyecto de Ley 293/23 Senado.** Estado: Pendiente de 2do debate. | **Mesada E- 14 - Proyecto de Acto Legislativo 280/23 Cámara – 008/23 Senado, acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo N° 003 de 2023 Senado - Primera Vuelta.** Estado: Aprobado en 4to debate. |
| **Reforma Laboral - Proyecto de Ley 266/23 Cámara.** Estado: Pendiente de 1er debate. | **Autonomía Alimentaria. Proyecto de Acto Legislativo 004/23 Senado.** Estado: Pendiente de 3er debate. |
| **Impuesto Predial - Proyecto de Ley 292/23 Cámara.** Estado: Pendiente designación de ponentes para 1er debate. | **Acceso a Muerte Médicamente Asistida - Proyecto de Ley Estatutario 006/23. Senado.** Estado: Pendiente de 2do debate. |
| **Reforma a la Educación - Proyecto de Ley 224/2023C Estado: Pendiente de segundo debate en Plenaria de Cámara** | **Seguridad Digital – Proyecto de Ley 010/23 Senado.** Estado: Pendiente de 2do debate. |
| **Seguridad Digital y Asuntos Espaciales - Proyecto de Ley 023/23 Cámara.** Estado: Pendiente de 2do debate. | **VIS – VIP con Gas Natural – Proyecto de Ley 231/23 Senado.** Estado: Aprobado en 2do debate. |
| **Jurisdicción Agraria - Proyecto de Ley 089/23 Senado.** Estado: Aprobado en 1er debate. | **Fortalecimiento PAE Integral – Proyecto de Ley 228/22 Senado.** Estado: Pendiente de 2do debate. |
| **Infraestructura Ferroviaria Nacional - Proyecto de Ley 3**37/23 Cámara. Estado: Pendiente de ponencia para 2do debate. | **One Health - Proyecto de Ley 294/23 Senado.** Estado: Pendiente de 2do debate. |
| **Extranjerización de Tierras - Proyecto de Ley 309/23 Cámara.** Estado: Pendiente designación de ponentes para 1er debate. | **"Ley Quintero" – Proyecto de Ley 180/23 Senado.** Estado: Pendiente de rendir ponencia para 1er debate. |
| **Arbitraje - Proyecto de Ley 326/23 Cámara 198/23 Senado** Estado: Pendiente de 1er debate. | **Mínimo Vital de Agua Potable – Proyecto de Ley 196/22 Senado.** Estado: Aprobado en 2do debate. |

Los partidos políticos tuvieron dinámicas importantes en el desarrollo del primer periodo legislativo 2023-2024, algunos mostraron la consolidación de sus posiciones en las bancadas pero otros expresaron la posibilidad de cambios. La bancada de gobierno fue la que mayor tuvo anuncios de posibles cambios fruto de la discusión de Reforma a la Salud en Cámara de Representantes, dado que algunos congresistas del partido Alianza Verde solicitaron declararse en independencia frente al Gobierno Nacional, por la acusación pública del Ministro de Salud sobre favores políticos realizados a la colectividad y su expresa obligación de apoyar la Reforma. Por otra parte, el presidente del partido Liberal, César Gaviria, envió una carta al presidente Gustavo Petro para anunciarle que su partido se declararía

en independencia tras los resultados de las Elecciones Regionales de 2023 y su rol de respaldo sobre las Reformas Sociales que han tenido fuertes contradicciones en el debate nacional. No obstante, estas colectividades no oficializaron sus anuncios, en el caso liberal, se espera que la decisión se tome en la Convención del Partido que se realizará a inicios del año 2024. Pero, la senadora Berenice Bedoya que representa al partido Alianza Social Independiente (ASI), se declara en independencia del Gobierno Nacional, lo cual significa un voto clave para la bancada del gobierno en la Comisión Séptima de Senado, donde esperan tramitar Reformas Sociales.

La bancada de independencia integrada por los partidos Conservador, de la U, MIRA, mantuvo su apoyo parcial sobre las iniciativas del Gobierno Nacional. Para el caso de la U, se ha mantenido dividido entre los congresistas cercanos al presidente Gustavo Petro con los que han realizado oposición a las Reformas Sociales presentadas en el Congreso de la República. El partido Conservador mantiene su posición negativa en las iniciativas legislativas del presidente Gustavo Petro, pero conservan su apoyo en la configuración del quórum necesario para tomar las decisiones el Congreso de la República, y así mismo ordenan el debate cuando es necesario desde la Vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

De la bancada de oposición compuesta por los partidos Cambio Radical, Centro Democrático, Colombia Justa y Libres, Liga Gobernantes Anticorrupción, se espera que continúen su ejercicio de disenso sobre los proyectos del Gobierno Nacional, junto con sus maniobras legislativas de dilatación sobre su discusión y votación en el Congreso de la República.

# a.

## Agenda Legislativa del Gobierno Nacional.

El Gobierno nacional tendrá el reto de iniciar el segundo periodo legislativo, con la consolidación de los votos necesarios para acelerar el trámite de las reformas a la salud y pensional, las cuales deben surtir su debate antes del 20 de junio de 2024, de lo contrario serán archivadas, es el mismo caso para proyectos tales como: Infraestructura Ferroviaria Nacional, fracking, reforma a la educación, entre otros. Así como el reto de aprobar al menos en primer debate proyectos como reforma laboral, arbitraje tributario, impuesto predial, extranjerización de la tierra, entre otros. Es así como a continuación queremos presentar cómo iniciaría algunos proyectos de ley de iniciativa gubernamental:

### Reforma a la salud

Como tema bandera de su gobierno, Gustavo Petro y la bancada de Pacto Histórico, bajo la dirección del Ministerio de Salud y Protección Social, presentaron el proyecto de Reforma a la Salud, el cual ha tenido disensos y dificultades para lograr su aprobación, uno de estos fue la falta de apoyo de la totalidad de los congresistas de partidos de gobierno. La coalición de Pacto Histórico, Comunes y las curules de CITREP dieron un apoyo continuo al proyecto, adicionalmente, se recibieron apoyos de algunos representantes del Partido de la U, Partido Liberal, Partido Verde e incluso, se pudo evidenciar un apoyo indirecto mediante la conformación de quórum por parte de representantes del partido conservador.

No obstante, algunos Representantes de los partidos declarados como gobierno, fueron críticos y lideraron una posición oposición al trámite de la reforma, uno de los casos fue Katherine Miranda de Alianza Verde, quien, en particular, se distinguió por su papel clave en la aprobación de la Subcomisión, asimismo, figuras como Catherine Juvinao, Alejandro García y Elkin Espinosa manifestaron un apoyo parcial, reflejando una diversidad de opiniones dentro de la misma coalición.

A pesar de que el partido Conservador emitió votos negativos en bloque, su participación en la mayoría de las sesio-

nes permitió la conformación del quórum con sus 24 curules. Su presencia contribuyó al debate, aunque mantuvo una posición crítica respecto a la reforma. En cuanto al Partido de la U, se destaca el apoyo de 11 curules, siendo Julián López y Camilo Ávila figuras prominentes en respaldar la iniciativa. Sin embargo, es relevante señalar que el Representante Víctor Salcedo modificó su posición original al votar negativamente en esta fase, contrastando con su postura durante el debate en la Comisión.

Por otro lado, los partidos que fueron más vehementes en oposición a la reforma fueron Centro Democrático y Cambio Radical, quienes presentaron constantemente proposiciones de aplazamiento. Incluso, a pesar de reuniones hechas entre el Presidente Gustavo Petro y líderes del Centro Democrático, no fue posible llegar a acuerdos y se mantuvo la posición de oposición.

La aprobación de la Reforma a la Salud en Cámara finalmente se logró después de 17 sesiones de votación, caracterizadas por intensos debates y deliberaciones. Durante este proceso, se levantaron 9 sesiones por falta de quórum, evidenciando la complejidad y la intensidad de las discusiones. El promedio de votos fue de 84 a favor y 53 en contra.

| VOTACIÓN REFORMA PENSIONAL COMISIÓN SÉPTIMA | | |
|---|---|---|
| **Partido** | **A favor** | **En Contra** |
| Pacto Histórico | 3 | 0 |
| Verde | 2 | 0 |
| Comunes | 1 | 0 |
| U | 1 | 0 |
| C | 0 | 1 |
| Centro Democrático | 0 | 2 |
| | 0 | 0 |
| MIRA | 1 | 0 |
| L | 0 | 0 |
| **TOTAL** | 8 | 4 |

Ahora, la Reforma a la Salud continúa su trámite en la Comisión Séptima de Senado de la República, donde el Gobierno Nacional suma el apoyo su presidenta, Martha Peralta de Pacto Histórico y la llegada del Senador Wilson Arias a la comisión, se espera que se cuente con el apoyo de Pacto Histórico, Alianza Verde y Comunes. Sin embargo, es necesario mencionar la dinámica de contrapeso que ha surgido contra el gobierno por parte de las Senadoras Norma Hurtado, del partido de la U, y Lorena Ríos de Colombia Justa Libres. De esa manera, se hace necesario que el Gobierno Nacional cuente con el apoyo del Senador Miguel Pinto, del partido Liberal y conserve el respaldo de la senadora Ana Paola del MIRA, para permanecer con la mayoría requerida para aprobar el proyecto de ley. Pero, la senadora Berenice Bedoya que representa al partido Alianza Social Independiente (ASI), se declara en independencia del Gobierno Nacional, lo cual significa una conquista clave para conservar ese voto clave para la bancada del gobierno en la Comisión Séptima de Senado, donde tendrá próximo trámite la Reforma.

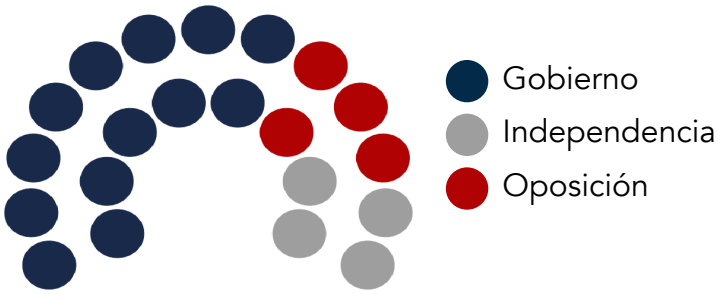
## Reforma Laboral

Luego de su archivo durante el periodo legislativo pasado, desde el Ministerio de Trabajo se volvió a radicar el proyecto de ley sobre Reforma Laboral nuevamente por la Cámara de Representantes. Después de haber designado ponentes de diferentes partidos de gobierno y oposición y tras haber solicitado prórrogas para la radicación del primer informe de ponencia, fue radicado a finales de noviembre un informe que rendía ponencia positiva, pero firmado únicamente por tres de los ponentes, lo que se entendió como tensiones y desconexión incluso por parte de representantes que apoyaron la reforma en la legislatura pasada. Sin embargo, la semana antes del inicio de discusiones de este proyecto de ley, se registró la adhesión a esta ponencia por parte de sectores como Liberal, Conservador y Verde, y se radicó una ponencia de archivo proveniente de Cambio Radical y Centro Democrático.

Durante la última semana de sesiones ordi-

narias del Congreso de la República, el gobierno logró iniciar la discusión de la Reforma Laboral, negando la ponencia de archivo y aprobando la ponencia positiva mayoritaria, así como 15 artículos de la misma, esto con el apoyo de representantes del Partido de la U, Alianza Verde y Partido Conservador. La discusión de esta reforma seguirá su curso durante el primer semestre de 2024 y se estima que el gobierno cuenta con mayorías en esta comisión para su aprobación.

**Reforma laboral, panorama de apoyos de la Comisión Séptima de Cámara.**




## Reforma Pensional

La Reforma Pensional fue la única reforma social que se radicó por el Senado de la República, y si bien avanzó rápidamente en la Comisión Séptima con consensos entre los distintos partidos, al iniciar el año legislativo 2023-2024 esta se pausó en su trámite y ha aumentado el nivel del debate sobre la pertinencia o no de la reforma para el sistema pensional colombiano.

Esta reforma en su primer debate en Comisión Séptima de Cámara fue aprobada, con el apoyo mayoritario del Pacto Histórico, Alianza Verde y Comunes. La senadora Norma Hurtado, del partido de la U, inicialmente apoyó el proyecto, pero para el segundo debate que se dará en plenaria de Senado presentó una ponencia alternativa. Nadia Blel, en calidad de coordinadora ponente, emitió un voto negativo en el primer debate y, hasta el momento, no ha suscrito proposición para la ponencia del segundo debate. Los ponentes Miguel Ángel Pinto y Lorena Ríos no firmaron el informe de ponencia y estuvieron ausentes en la votación Adicionalmente, para segundo debate, Lorena Ríos también propuso ponencia de archivo al proyecto de ley.

**Panorama de la Comisión Séptima de Senado de la República.**

Durante la última semana de sesiones ordinarias se hizo el anuncio para su debate en plenaria de Senado. No obstante, el Presidente del Senado, Iván Name anunció que su discusión se dará a partir del mes de Febrero de 2024. Ante esto, la Ministra de Trabajo celebró que se hubiera tomado la decisión por parte de presidencia de Senado y de la Mesa Directiva añadiendo que "en periodo de receso los senadores van a tener tiempo para estudiarla, porque es una reforma que necesita bastante conocimiento, sobre todo porque es muy técnica".

## Arbitraje tributario.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho radicaron el Proyecto de Ley 326/2023 Cámara 198/2023 Senado "Por la cual se modifican algunos artículos de la ley 1563 de 2012 y se dictan otras disposiciones", con mensaje de urgencia, para establecer el arbitraje como mecanismo alternativo de solución de conflictos en materia tributaria, aduanera o cambiaría y dictar otras disposiciones concordantes, contribuyendo a la economía, celeridad y eficacia en las actuaciones de la DIAN y la administración de justicia.

Sobre la iniciativa, se tenía previsto la citación a sesiones extraordinarias en el Congreso de la República para ponerlo a consideración, sin embargo, el Consejo de Estado presentó unas observaciones sobre el articulado del proyecto de ley, manifestando que su materia es de carácter fiscal pero también constitucional, por tanto, se debe garantizar un debate amplio y

pausado sobre su conveniencia. De esa manera, el Gobierno Nacional retiró el mensaje de urgencia y de ponencia en Comisiones Primeras del Congreso de la República para que tenga su trámite ordinario el próximo periodo legislativo.

## Impuesto Predial

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con el Ministerio de Agricultura radicaron el Proyecto de Ley 292/2023 Cámara "Por el cual se adoptan medidas en materia de impuesto predial unificado, se modifica parcialmente la ley 44 de 1990, se deroga la ley 1995 de 2019 y se dictan otras disposiciones", para fortalecer las finanzas de los municipios en Colombia por medio de unos límites del incremento el Impuesto Predial Unificado.

Su radicación generó críticas desde la opinión pública y sectores económicos, toda vez que se indica que podría incrementarse hasta el 300% del impuesto en predios urbanos y rurales, lo cual generó incertidumbre en los sectores inmobiliarios e infraestructura, para evaluar las herramientas normativas para fortalecer la capacidad de recaudo de las entidades territoriales, de esa manera, el proyecto está pendiente de ser discutido en su primer debate en Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

## Seguridad Digital y Asuntos Espaciales

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones junto con congresistas radicó el Proyecto de Ley 023/2023 Cámara "Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad digital y asuntos espaciales y se fijan algunas competencias específicas", para crear la institucionalidad necesaria para coordinar y monitorear las políticas de seguridad digital junto con el sector espacial en el país ejecutadas en el sector público y privado.

La iniciativa legislativa tiene trámite al unísono con el Proyecto de Ley 010/2023 Senado "Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Digital y se fijan algunas competencias específicas", que regula la misma materia en el país. Por ese motivo, se tuvieron previstas reuniones entre ponentes de ambos proyectos sin ningún acuerdo de acumulación. De esa manera, la propuesta del Gobierno Nacional fue aprobada unánimemente en primer debate dentro de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y se encuentra pendiente del segundo debate en la Plenaria.

## Jurisdicción Agraria

El Ministerio del Interior junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural radicaron el Proyecto de Ley 157/2023 "Por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se dictan otras disposiciones", para dar cumplimiento institucional en lo dispuesto del Acto Legislativo 03 de 2023.

El proyecto fue aprobado en los dos debates correspondientes del Senado de la República y se encuentra pendiente del tránsito a la Cámara de Representantes. La iniciativa fue presentada junto con el Proyecto de Ley 156/2023 Senado para fijar las competencias y funcionamiento de la Jurisdicción Agraria y Rural, que se encuentra pendiente de primer debate en Comisión Primera del Senado de la República.

## Infraestructura Ferroviaria

El Ministerio de Transporte radicó el Proyecto de Ley 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", para supervisar las operaciones relacionadas con la oferta del servicio público de transporte ferroviario, tanto de carga como de pasajeros, en la red ferroviaria nacional. Establecer las pautas para el desarrollo de la infraestructura, la estructura organizativa, el marco económico y los métodos de administración y su financiación. El proyecto se encuentra pendiente de rendir su ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes, este tendrá que culminar la totalidad de su trámite antes del 20 de junio 2024.

## Extranjerización de la propiedad.

Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se estructuró el Proyecto de Ley 309/2023 Cámara "**Por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros"**, para establecer límites sobre la propiedad de la tierra nacional y la seguridad alimentaria mediante la imposición de restricciones a la propiedad, posesión o tenencia de tierras rurales, con el propósito de prevenir la acumulación de propiedades rurales por parte de inversionistas extranjeros.

La iniciativa tuvo reparos en la discusión nacional, dado que sectores económicos argumentaron que el proyecto genera incertidumbre sobre proyectos productivos que aportan al crecimiento del país. De esa manera, se encuentra pendiente de la ponencia para primer debate en Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

En la culminación del periodo legislativo también fueron radicados los siguientes proyectos de ley: 1. PL No. 291/2023 Cámara de Ley Jorge Pizano que busca la protección de los denunciantes de hechos de corrupción, liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; 2. PL No. 189/2023 Senado para aprobar el Acuerdo del Estado Rector del Puerto para Eliminar la Pesca Ilegal adoptado en Roma, liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; 3. PL No. 343/2023 Cámara de Pobreza Energética de la Guajira que busca tomar medidas para la superación de la pobreza energética y la promoción de la Transición Energética Justa (TEJ) en el departamento de La Guajira; 4. No. PL 344/2023 Cámara de Ecominerales que busca crear la Empresa Colombiana de Minerales para el desarrollo de explotación y planificación de minerales estratégicos, las dos últimas iniciativas legislativas lideradas por el Ministerio de Minas y Energías.

# b.

## Agenda Legislativa Iniciativas Congresionales.

En la dinámica de las Comisiones Constitucionales Permanentes y Plenarias del Congreso de la República, las mesas directivas suelen dar prioridad a iniciativas legislativas de interés por bancadas de partidos políticos y Gobierno Nacional, por esa razón, dejamos los principales proyectos de iniciativa congresional que estuvieron constantemente en la agenda legislativa pero no lograron avances significativos durante el periodo legislativo, por lo cual tienen riesgo de estar próximos a ser archivados por mandato de la Ley 5 de 1992.

- El PLE No. 005/2023 Senado Acumulado con 086/2023 Senado de Reforma a la Salud, de los partidos Cambio Radical y Centro Democrático, que buscaba modificar la Ley 1751 de 2015, liderados por los senadores Carlos Fernando Motoa y Paloma Valencia. Estuvo presente en el orden del día de la Comisión Primera del Senado pero la discusión de otros proyectos o realización de controles políticos, impidieron su votación.

- El PLE No. 006/2023 Senado de Muerte Médicamente Asistida, del partido Alianza Verde liderada por Humberto de la Calle, que busca reglamentar la eutanasia en Colombia como derecho constitucional. La iniciativa estuvo presente en el orden del día de la Plenaria del Senado pero no tuvo discusión, en parte, porque su discusión incluye dilemas morales y éticos, haciendo extensivo su debate en el cuerpo colegiado.

- El PLE No. 200/2023 Cámara de Inteligencia Artificial, presentada por la bancada del partido Liberal, en cabeza de Karime Cotes y María Eugenia Lópera, que busca establecer un marco regulatorio sobre el uso de la Inteligencia Artificial en el desarrollo de actividades de interés público. La iniciativa estuvo en el orden del día de la Comisión Primera de Cámara durante el último mes de sesiones ordinarias pero el debate sobre Reforma a Educación del Gobierno Nacional impidió su votación.

- El PLE No. 123/2023 Senado de Estatuto de la Igualdad, presentado por la bancada de Pacto, liderada por la senadora Clara López Obregón, busca expedir las garantías de los derechos de los niños y mujeres en el desarrollo de su diversidad. La iniciativa estuvo presente en el orden del día de las sesiones de la Comisión Primera de Senado, y estaba dispuesta su discusión y votación en su última sesión, pero no fue posible por falta de quórum para decidir.

- El PLE No. 053/2023 Cámara de Participación Ciudadana en Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables, presentada por la bancada del partido Liberal, Pacto Histórico, Alianza Verde, entre otros; liderada por el representante Juan Carlos Lozada. Su debate estaba agendado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, pero por la materia de debate, lo ubicaron en los últimos puntos del orden del día.

- El PLE No. 236/2023 Cámara de Protección de Marco Jurídico de Inteligencia y Contrainteligencia, presentada por la bancada del Pacto Histórico, en cabeza de Alirio Uribe Muñoz, que busca reforzar la protección de los derechos humanos de las personas que son objeto de indagación por órganos que realizan labores de inteligencia y contrainteligencia. La iniciativa fue puesta tempranamente en la agenda de la Comisión Primera de Cámara, teniendo en cuenta que fue radicado transcurrido el periodo legislativo, pero de punto último de los órdenes del día.

- El PLE No. 156/2023 Cámara de Habeas Data, presentada por María Fernanda Carrascal del Pacto Histórico, que busca la regulación del Régimen General de Protección de Datos Personales, no fue agendado en Comisión Primera de Cámara porque se aprobó proposición de Audiencia Pública previa sobre la iniciativa legislativa, la cual estaría pendiente para el inicio del año 2024.

Sobre los proyectos mencionados, se debe recordar que al ser proyectos de ley estatutarios que buscan regular un derecho fundamental, tienen una legislatura para surtir todo su trámite legislativo de cuatro debates y revisión de la Corte Constitucional en una sola legislatura, es decir, tienen plazo hasta junio 20 de 2024.

# C.

## Elecciones entes de Control y ministerio público.

El Congreso de la República dentro de sus funciones, tiene a cargo la elección de funcionarios que lideran entes de control y ministerio público de gran importancia como lo son el Contralor y Defensor del Pueblo.

### CONTRALOR

El congreso en pleno (senado y cámara juntos) tendrá que escoger un nuevo Contralor tras la nulidad por parte del Consejo de Estado de la elección de Carlos Hernán Rodríguez. Para el 27 de noviembre se anunció la convocatoria pública para la inscripción de los aspirantes a este cargo, la cual tuvo como resultado la postulación de 140 personas, entre las cuales se cuentan con nombres tales como:

No obstante, desde las mesas directivas de la Cámara de Representantes y el Senado, se aprobó el aplazamiento de la elección toda vez que existen demoras en la contratación de la Universidad Nacional como la institución que estará a cargo de las pruebas de conocimiento.

Cabe aclarar que de este proceso resultan 20 preseleccionados. Superada esta etapa, el Congreso nombra una comisión accidental que tendrá que construir una lista de 10 candidatos elegibles. El Congreso elegirá al Contralor General de la República, por mayoría absoluta de los votos de sus miembros y para un período institucional igual al del Presidente de la República.

### DEFENSOR DEL PUEBLO

La Cámara de Representantes tendrá a su cargo la elección del nuevo Defensor del Pueblo, el cual termina su periodo en septiembre. Por Constitución, este cargo lo elige la Cámara de Representantes de una terna enviada por el presidente de la República. Tradicionalmente, esta elección está mediada por un acuerdo político. Los liberales aspiran a ocupar este cargo, que han tenido en el pasado, y más cuando el presidente de la Cámara de Representantes es un miembro de esa colectividad.

# CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los aspectos analizados sobre el balance del primer periodo legislativo de 2023-2024, se puede considerar que las mesas directivas de las Comisiones Constitucionales Permanentes realizaron prioridad a la discusión de proyectos con iniciativa congresional junto con la Plenaria del Senado de la República; pero para el caso de la Plenaria de Cámara de Representantes se observó énfasis sobre iniciativas de origen gubernamental. También, se identifica una desaceleración de la productividad legislativa por la dinámica ausentista de congresistas ante las Elecciones Regionales de 2023, que posteriormente se transformó en una desconfiguración del quórum necesario para decidir en Cámara de Representantes, lo cual provocó una congestión en la agenda legislativa.

En el mismo sentido, es de tener en cuenta que la presente legislatura 2023 - 2024 es el último año que le corresponde al Gobierno Nacional para presidir desde sus partidos de bancada las mesas directivas, dado que dentro de la dinámica del Congreso de la República es conocido que la tercera legislatura le corresponde al interés de los proyectos de ley con iniciativa de los congresistas para mostrar resultados ante sus regiones, dado que en la cuarta legislatura el Congreso ingresa a la temporada electoral donde los congresistas buscan su reelección. Por ese motivo, el trámite de las Reformas Sociales y proyectos de interés para el Gobierno Nacional deben culminar en el siguiente periodo legislativo que finaliza el 20 de junio de 2024.

Ahora bien, de cara al inicio del segundo periodo legislativo de 2023 - 2024 se observa que el Gobierno Nacional enfrenta el reto de afianzar la consolidación de su bancada de gobierno, con la ratificación del apoyo del partido Liberal en la convención que tendrán a inicios del próximo año y del partido Alianza Verde. De la misma manera, reforzar su respaldo en la Comisión Séptima de Senado, dado que la declaración de independencia del partido -ASI- y alejamiento de las senadoras del partido de la U y Conservador sobre la Reforma Pensional, no le permiten tener asegurado el paso de las Reformas Sociales que tendrán trámite en dicha Comisión. Lo anterior es clave para conseguir las mayorías necesarias para la aprobación de sus iniciativas legislativas y lograr la fluidez necesaria en la agenda legislativa que requieren para culminar los debates restantes de cada una de ellas.

## PARA MÁS INFORMACIÓN CONTÁCTENOS

(+57) 3182312453
WWW.VALICONSULTORES.COM/ES
VALICONSULTORES/

CRA 14 # 85-68 / OF 604
CONTACTO@VALICONSULTORES.COM
@VALICONSULTANT