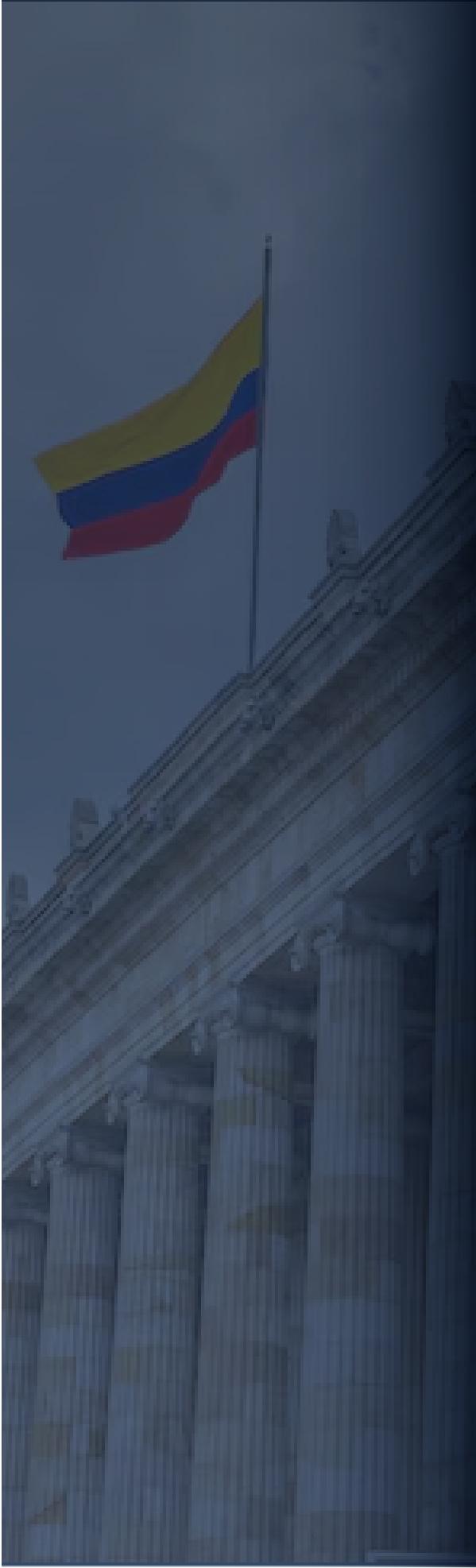




vali

CIERRE DEL PRIMER PERÍODO LEGISLATIVO 2025- 2026

Balance Político, Agenda Legislativa
y Perspectivas.



El cierre del primer periodo de la Legislatura 2025–2026 marcó la apertura del último capítulo del actual periodo constitucional del Congreso de la República. Este tramo final se caracterizó por una reducción progresiva del ritmo legislativo, en la medida en que las dinámicas parlamentarias estuvieron influenciadas por la preparación de las elecciones legislativas y presidenciales del año siguiente. Durante este periodo, la atención de los congresistas se desplazó gradualmente hacia los territorios, la consolidación de estructuras políticas regionales y la necesidad de presentar resultados concretos ante sus bases electorales, lo que incidió en la priorización de iniciativas propias o de alcance sectorial.

No obstante, el primer semestre de la Legislatura evidenció un comportamiento distinto al esperado. A pesar del ambiente preelectoral, el Ejecutivo logró instalar una agenda legislativa con presencia constante y con un volumen significativo de proyectos que exigieron discusión, conciliación y análisis en las comisiones y plenarias. Lejos de una disminución del ritmo, la actividad legislativa se mantuvo debido a la interacción entre las prioridades del Gobierno y las necesidades políticas del Congreso, configurando un escenario más dinámico y complejo que el habitual en un último año constitucional.

Este contexto estuvo acompañado por factores externos y coyunturas políticas que ampliaron el espectro de debates en el Capitolio. La discusión sobre una eventual Asamblea Constituyente, las tensiones diplomáticas con Estados Unidos, las implicaciones de la relación bilateral con Venezuela, los debates relacionados con la seguridad y el orden público, y las controversias internas en el equipo político del Gobierno, influyeron en la agenda del Congreso y en la manera como las bancadas definieron sus posiciones y estrategias para el periodo. Estos elementos no solo afectaron el trámite de iniciativas, sino que también incidieron en los patrones de coalición y en el comportamiento del Legislativo frente al Ejecutivo.

El presente documento desarrolla un balance analítico del primer semestre, describiendo la dinámica política que caracterizó este periodo, el rol del Gobierno en la instalación de su agenda, la forma como el Congreso respondió a estas prioridades, y las tensiones o puntos de inflexión que definieron la discusión parlamentaria. A partir de ello, se proyectan los escenarios y factores que tendrán incidencia en el segundo semestre de la Legislatura, en un año determinado por la contienda electoral, por un ambiente político altamente competitivo y por un Congreso que retornará de su receso legislativo con un nuevo mapa de incentivos luego de definidas las listas y candidaturas para 2026.



01.

BALANCE Y DINÁMICA POLÍTICA DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE LA LEGISLATURA 2025–2026.

El primer semestre de la Legislatura 2025–2026 se desarrolló en un contexto marcado por el cierre del ciclo constitucional del Congreso y por el avance del calendario electoral que definirá la composición política del país en 2026. Tradicionalmente, esta etapa se caracteriza por una disminución del ritmo parlamentario, debido a que los congresistas priorizan la gestión territorial, la visibilidad política y el balance de resultados que presentarán a sus electorados. Esta tendencia suele traducirse en una mayor atención a iniciativas propias o de interés regional y en un menor protagonismo de los proyectos presentados por el Gobierno Nacional.

El Gobierno utilizó este semestre para reforzar su posición frente a temas estratégicos, avanzar en proyectos de naturaleza institucional y abrir debates que, por su alcance político, lograron ocupar buena parte de la atención del Legislativo.

Este comportamiento se vio reforzado por el interés del Gobierno en asegurar una presencia sostenida en el Congreso a través de la instalación de debates sobre políticas de Estado, asuntos de seguridad, ajustes institucionales o reformas sectoriales. La interacción entre la agenda del Ejecutivo y las prioridades electorales del Congreso configuró un escenario de negociación continua, en el que las bancadas definieron sus posiciones considerando tanto el contenido de las iniciativas como el impacto político de respaldarlas o rechazarlas en la antesala de las elecciones de 2026.

Paralelamente, el semestre estuvo atravesado por factores coyunturales que ampliaron el espectro de discusión legislativa. La propuesta de una Asamblea Constituyente generó un debate sostenido que impactó la relación entre el Ejecutivo y las bancadas. Los temas de seguridad adquirieron protagonismo a

partir de los informes sobre orden público, avances de negociaciones con grupos armados y solicitudes de gobernadores y alcaldes. Las tensiones con Estados Unidos, especialmente alrededor de medidas financieras y pronunciamientos diplomáticos, generaron interrogantes sobre la estabilidad de la relación bilateral en áreas prioritarias como comercio, cooperación y lucha contra economías ilegales. La agenda legislativa también estuvo influida por la discusión permanente sobre la relación con Venezuela, especialmente en temas migratorios, económicos y fronterizos.

Adicionalmente, las controversias que involucran al Ministro del Interior afectaron la interlocución política del Gobierno con el Congreso, dado el rol estratégico que esta cartera desempeña en la coordinación legislativa. Las citaciones y debates relacionados con este asunto ocuparon tiempo político relevante y generaron tensiones adicionales en el trámite de algunos proyectos.

En conjunto, el primer semestre de la Legislatura 2025–2026 se caracterizó por una interacción constante entre el Ejecutivo y el Legislativo, por un volumen significativo de discusiones políticas y por la presencia simultánea de temas legislativos, institucionales y diplomáticos que ampliaron el marco de análisis del periodo. A pesar del ambiente preelectoral, el Congreso mantuvo un ritmo de trabajo que combinó las prioridades de los congresistas en sus territorios con la presión del Gobierno para avanzar en su agenda, produciendo un periodo atípico en comparación con otros cierres de ciclo legislativo.

1 | RECORRIDO DE LAS PRINCIPALES INICIATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y BALANCE DEL GOBIERNO NACIONAL.

La agenda legislativa estuvo marcada por un número significativo de iniciativas tanto del Ejecutivo como del Congreso. El Gobierno Nacional logró mantener el protagonismo en el trámite de proyectos de ley y actos legislativos, con prioridad en áreas como seguridad, política social, estructura institucional y ajustes normativos asociados a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

El Gobierno presentó iniciativas orientadas a reformar o actualizar marcos normativos vinculados al orden público, programas sociales, gestión administrativa y asuntos económicos. Estas iniciativas fueron tramitadas en medio de un escenario político en el que el Ejecutivo buscó recomponer relaciones con sectores del Congreso, incluyendo bancadas independientes y partidos que previamente habían manifestado distancia frente a la agenda gubernamental. Este proceso derivó en avances que contrastan con la tendencia habitual de dispersión legislativa previa a los comicios.

Por su parte, el Congreso mantuvo activo el trámite de proyectos de origen parlamentario, en su mayoría orientados a resultados concretos que pudieran ser comunicados en los territorios durante el proceso electoral. Los congresistas priorizaron iniciativas sectoriales o regionales, así como proyectos de alcance social o simbólico que reforzarán su presencia política. Sin embargo, aun con esta priorización, la agenda del Ejecutivo ocupó buena parte del tiempo de las comisiones y plenarias, generando una convivencia entre las prioridades

electorales del Legislativo y las prioridades programáticas del Gobierno. A continuación, destacamos las iniciativas más relevantes que tuvieron discusión durante el Primer Periodo Legislativo:



Reforma a la Salud:

Uno de los proyectos con mayor incidencia sobre la agenda fue la Reforma a la Salud, cuyo trámite generó un efecto de bloqueo prolongado en la Comisión Séptima del Senado de la República. Durante todo el periodo legislativo, la iniciativa permaneció pendiente de su tercer debate, lo que impidió el avance de los demás proyectos asignados a dicha comisión. Este bloqueo respondió a una dinámica política compleja, derivada de la coexistencia de tres ponencias radicadas: una de archivo, una alternativa y una positiva. Las mayorías que se oponen a la iniciativa optaron por impulsar la ponencia alternativa, con el propósito de modificar aspectos sustantivos del proyecto. No obstante, la bancada de Gobierno rechazó esta vía al considerar que los cambios propuestos alteraban la esencia de la reforma, lo que impidió la construcción de consensos mínimos para su avance. Al mismo tiempo, aunque existía la posibilidad de archivar la iniciativa mediante la ponencia de archivo, los sectores opositores evitaron esta decisión debido al riesgo de una apelación que trasladara el proyecto a otra comisión del Senado, escenario que podría ampliar sus posibilidades de convertirse en ley, como ocurrió previamente con la Reforma Laboral. Finalmente, la iniciativa fue archivada el último día de sesiones ordinarias, por la mayoría de la Comisión Séptima del Senado.



Jurisdicción Agraria:

Correspondiente a la reglamentación del Acto Legislativo que reconoce al campesinado y a la ley estatutaria de creación de esta jurisdicción especializada. El proyecto cuenta con mensaje de urgencia y se encuentra pendiente de su segundo debate



en las plenarias de Senado y Cámara. No obstante, su trámite ha enfrentado dificultades. En el Senado, la iniciativa permaneció durante gran parte del periodo relegada a los últimos puntos del orden del día, mientras que en la Cámara de Representantes, aunque fue priorizada en múltiples sesiones, no logró avanzar en la discusión de fondo. El principal punto de controversia se concentra en el artículo 9, que regula aspectos relacionados con contratos agrarios de cuantías superiores a cuarenta salarios mínimos, recuperación de baldíos, lanzamientos por ocupación de hecho y ejecución de condenas agrarias. Para algunos sectores políticos, estas disposiciones podrían abrir la puerta a mecanismos de expropiación acelerada, mientras que el Gobierno Nacional sostiene que se trata de instrumentos necesarios para la formalización de la propiedad rural y la implementación de la política de tierras.



Presupuesto General de la Nación de 2026 y Ley de Financiamiento:

En materia económica y fiscal, el Congreso aprobó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026 por un monto de 546,9 billones de pesos. Sin embargo, la aprobación estuvo condicionada a la presentación de una Ley de Financiamiento que buscaba recaudar aproximadamente 16 billones de pesos adicionales para completar la financiación del presupuesto. Este proyecto fue archivado por las Comisiones Económicas Conjuntas, bajo el argumento de que la carga tributaria no soporta nuevos impuestos y que el Gobierno debía priorizar la ejecución de recursos no utilizados en vigencias anteriores. Adicionalmente, algunos sectores señalaron que la iniciativa buscaba ampliar el margen fiscal del Ejecutivo en un año electoral. Como consecuencia, el Gobierno deberá expedir el presupuesto mediante decreto, incorporando recortes y aplazamientos, en un contexto en el que también se ha evaluado la posibilidad de una declaratoria de emergencia económica para habilitar la creación de tributos temporales.



Creación y continuidad del Ministerio de Igualdad:

También enfrentó dificultades en su trámite legislativo. A pesar de contar con mensaje de urgencia y haber sido asignada a las comisiones primeras conjuntas, no se logró construir un consenso para avanzar en su discusión. Los sectores que se oponen al proyecto han cuestionado la pertinencia de mantener el ministerio, señalando bajos niveles de ejecución presupuestal y presuntos incumplimientos de los fines constitucionales para los cuales fue creado. Este debate se insertó en una discusión más amplia sobre la estructura del Estado, la eficiencia administrativa y las prioridades del gasto público en el contexto fiscal y electoral.



Regulación Justa y Democratización del Sector Energético:

La iniciativa avanzó en su aprobación en primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes. El proyecto fue defendido por el Ministerio de Minas y Energía como un instrumento para acelerar la transición energética y corregir distorsiones estructurales del sistema, a través de medidas orientadas a redistribuir el peso de los subsidios hacia estratos altos y comercios, fortalecer el rol de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y limitar la inclusión de cobros no esenciales en la factura de los usuarios. No obstante, la iniciativa generó una reacción crítica por parte de gremios y actores del sector energético, quienes señalaron la ausencia de un proceso amplio de concertación y advirtieron sobre riesgos asociados a la estabilidad del sistema, la seguridad jurídica y la politización de la regulación. Estas preocupaciones incluyeron posibles efectos en los costos del servicio, la confianza de los inversionistas y el abastecimiento energético, aspectos que condicionarán el trámite del proyecto en los debates posteriores.



Reforma a la Educación Superior:

Se consolidó como una de las iniciativas con mayor nivel de consenso político durante el semestre. El proyecto, liderado por el Ministerio de Educación Nacional, fue aprobado en cuarto debate y tuvo como eje central la transformación del esquema de financiación de la educación superior pública, mediante la modificación de la Ley 30 de 1992. La iniciativa busca garantizar una mayor asignación presupuestal a las universidades públicas, ampliar la cobertura y fortalecer la calidad del sistema, incorporando de manera explícita a las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias. Su trámite legislativo se caracterizó por una aprobación unánime en las distintas etapas del Congreso de la República, lo que evidenció la capacidad de concertación entre las bancadas y posicionó la reforma como un ejemplo de convergencia política.

En conjunto, el recorrido de las principales iniciativas legislativas durante el primer semestre evidencia una agenda dominada por proyectos de alto impacto político e institucional, que concentraron la atención del Congreso y condicionaron la dinámica legislativa. El balance del Gobierno Nacional muestra una estrategia orientada a sostener el protagonismo en el Legislativo, aún en un contexto adverso por el calendario electoral, mientras que el Congreso combinó la discusión de estas iniciativas con consideraciones políticas y electorales que influyeron de manera decisiva en el avance, el estancamiento o la postergación de los proyectos.

2
0

DINÁMICA POLÍTICA DE LOS HECHOS CON REPRESENTATIVIDAD EN LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA.

Durante el primer periodo de la Legislatura 2025–2026, la discusión legislativa estuvo atravesada por una serie de hechos políticos y coyunturales que, sin constituir iniciativas formales en todos los casos, influyeron de manera directa en el clima del Congreso de la República y en la orientación de los debates parlamentarios. Estos episodios configuraron un

entorno de deliberación marcado por tensiones en política exterior, cuestionamientos institucionales, debates sobre seguridad y el uso estratégico de temas de alto impacto en un contexto electoral en curso.

Tensiones diplomáticas entre el Gobierno colombiano y Estados Unidos.

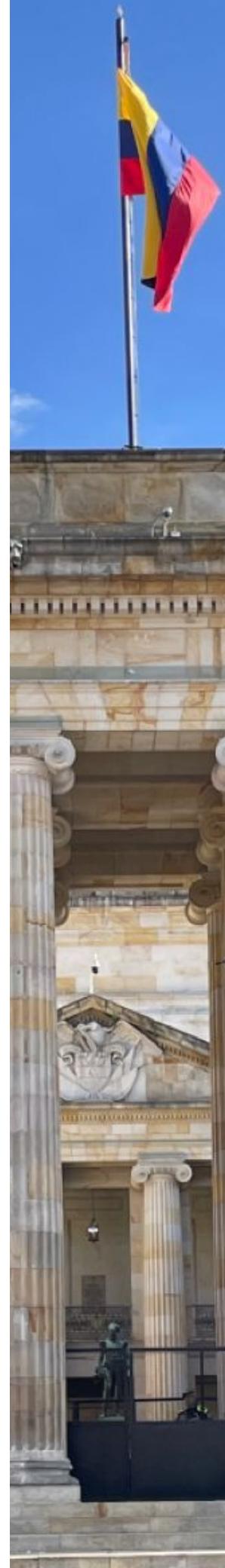
Uno de los factores con mayor incidencia fue el deterioro de la relación diplomática entre Colombia y Estados Unidos, derivado de los enfrentamientos públicos entre el presidente Gustavo Petro y el entonces candidato presidencial Donald Trump. Las posiciones del presidente colombiano frente al conflicto en Gaza y el respaldo de Estados Unidos a Israel, sumadas a los señalamientos relacionados con el incremento de la producción de cocaína en Colombia, generaron un escenario de fricción bilateral que tuvo amplia repercusión política interna. En este contexto, se produjo un debate de alto perfil en torno a la inclusión del presidente Gustavo Petro y de personas de su círculo cercano en la denominada "Lista Clinton", lo cual activó discusiones en el Congreso sobre las implicaciones diplomáticas, económicas y políticas de este tipo de medidas, así como sobre la estrategia del Gobierno frente al narcotráfico y la cooperación internacional. El tema dividió a las bancadas entre quienes respaldaron al Ejecutivo y quienes utilizaron el episodio como argumento para cuestionar su política exterior y de seguridad.

Relación con Venezuela.

De manera paralela, la relación del Gobierno Nacional con Venezuela también ocupó un lugar relevante en la agenda legislativa. Las declaraciones del presidente Gustavo Petro y su postura frente al gobierno de Nicolás Maduro, en particular en lo relacionado con la inexistencia o falta de reconocimiento del denominado "Cartel de los Soles" como estructura criminal con impacto regional, generaron críticas desde distintos sectores políticos. Este debate escaló al punto de que la Cámara de Representantes aprobó una proposición mediante la cual se solicitó el reconocimiento internacional de dicha estructura como una organización criminal transnacional con presencia estratégica en Venezuela. Este hecho reflejó el uso del escenario legislativo como espacio de posicionamiento político frente a la política exterior del Ejecutivo y a su relación con el gobierno venezolano.

Seguridad

El tema de seguridad se mantuvo como una constante transversal durante el periodo legislativo. Los hechos de violencia registrados en distintas regiones del país, como los episodios ocurridos en Antioquia, los atentados con carros bomba en el Valle del Cauca contra población civil y las operaciones militares adelantadas por el Ministerio de Defensa contra estructuras disidentes de las FARC, alimentaron un debate permanente en el Congreso. Estas situaciones fueron abordadas a través de sesiones de control político y discusiones en plenaria, impulsadas principalmente por bancadas de oposición, que promovieron mecanismos como la moción de censura y el seguimiento político a la gestión del Ministro de Defensa. La seguridad se consolidó así como un eje recurrente de confrontación política y de evaluación de la política gubernamental.





Controversias alrededor del Ministro del Interior.

Adicionalmente, la situación del Ministro del Interior tuvo un impacto en opinión dentro de los sectores políticos del Congreso. Las controversias judiciales y mediáticas asociadas a su nombre, incluyendo señalamientos relacionados con investigaciones por enriquecimiento ilícito, actuaciones judiciales ordenadas por la Corte Suprema de Justicia y cuestionamientos por presuntas irregularidades en la gestión de recursos del Fondo de Adaptación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, afectaron su capacidad de interlocución política. A ello se sumaron las repercusiones derivadas de su inclusión en listados de sanciones internacionales por parte del Gobierno de Estados Unidos. Estos elementos generaron un ambiente de cuestionamiento constante desde distintas bancadas y condicionaron la relación del Ejecutivo con el Legislativo, particularmente en lo que respecta a la coordinación de la agenda legislativa.

Asamblea Nacional Constituyente.

Finalmente, la propuesta del presidente Gustavo Petro de convocar una Asamblea Nacional Constituyente se posicionó como uno de los temas con mayor carga política del semestre. El anuncio se produjo en un momento previo a la consulta interna del Pacto Histórico, celebrada en octubre de 2025, lo que permitió su utilización como elemento de movilización política y de posicionamiento en la opinión pública. La propuesta generó reacciones inmediatas en el Congreso, con bancadas que expresaron respaldo y otras que manifestaron oposición, y se convirtió en un punto de referencia para la delimitación de posturas de cara al proceso electoral. La realización de la consulta interna, que derivó en la selección de Iván Cepeda como candidato presidencial del Pacto Histórico y en la conformación de listas al Congreso con liderazgo regional fortalecido, permitió que el debate sobre la Asamblea Constituyente se mantuviera como un tema de agenda, más allá de su viabilidad jurídica inmediata, en el marco de la estrategia política del Gobierno para incidir en el escenario electoral.

En conjunto, estos hechos configuraron un semestre legislativo en el que la discusión política trascendió el trámite normativo y tuvo especial atención en debates de fondo sobre la política exterior, la seguridad, la estabilidad institucional y las estrategias del Gobierno en un contexto pre-electoral. El Congreso operó, así, no sólo como escenario legislativo, sino como un espacio central de confrontación y posicionamiento político frente a los principales temas que marcarán el debate público de cara a las elecciones de 2026.

02.

PRINCIPALES INICIATIVAS GUBERNAMENTALES Y CONGRESIONALES.

A continuación se detallan las iniciativas tanto del Gobierno Nacional como de congresistas que lograron posicionarse en la agenda durante el primer periodo de la legislatura 2025 - 2026. Es importante resaltar que muchas de estas iniciativas, especialmente las del ejecutivo, estuvieron presentes en las agendas, llegando incluso a paralizarla por los disensos que generaban. Así, algunos lograron avanzar en su trámite, mientras que otros fueron archivados debido a la imposibilidad tanto del ejecutivo como del legislativo de llegar a puntos comunes que permitieran aprobarlos:

I. Balance de proyectos de iniciativa de Gobierno Nacional:

Tabla 1. Proyectos de iniciativa gubernamental.

PROYECTO DE LEY	ESTADO	PUNTOS A CONSIDERAR
PL 410/25 S - 312/24 C Reforma a la Salud.	Archivado.	Fue archivado por la Comisión Séptima del Senado el último día del primer periodo de la legislatura. Senadores pro-gobierno radicaron apelación a la decisión, que deberá ser resuelto a partir del 16 de marzo que el Congreso de la República retome actividades.
PL 212/24 S - 398/25 C Reforma a la Educación: Ley 30 de Educación Superior.	Pendiente de Conciliación entre plenarias del Congreso.	La iniciativa fue aprobada en cuarto debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes.
PL 043/25 S - 324/25 C Regulación IA - Mensaje de Urgencia	Pendiente de primer debate.	La iniciativa no ha avanzado de primer debate aunque cuenta con mensaje de urgencia del gobierno nacional para que se acelere su trámite.
PL 398/24 C - 183/24 S Ordinario de Jurisdicción Agraria.	Se encuentra pendiente de segundo debate. Cuenta con Mensaje de Urgencia.	Aunque ha sido agendado por meses, el proyecto no fue discutido en ninguna de las dos plenarias.
PL 102/25 C - 083/25 S Presupuesto General de la Nación de 2026	Pendiente sanción presidencial.	El PGN 2026 fue aprobado con una reducción de 20 billones respecto de la propuesta del Gobierno Nacional.
PL 283/25 C - 262/25 S Ley de Financiamiento	Archivado.	A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por negociar las disposiciones, la propuesta fue archivada por las Comisiones Económicas del Senado.
PL 432/25 C Regulación Justa	Aprobado en primer debate..	El proyecto fue aprobado por la Comisión Quinta de la Cámara el último día del primer periodo legislativo del 2025 - 2026. A pesar de tener mensaje de urgencia, se tramitó solamente por la comisión de Cámara.
PL 502/25 C Ley de Competencias	Pendiente envío a comisión y designación de ponentes.	El Gobierno Nacional radicó el proyecto cerca del tiempo límite permitido para que el Acto Legislativo asociado no perdiera validez.
PL 302/25 S - 020/25 C Ministerio de Igualdad y Equidad	Pendiente primer debate.	El proyecto que busca crear nuevamente el ministerio de Igualdad, no ha podido avanzar en su trámite, aunque tiene un Mensaje de Urgencia.

II. Balance de proyectos de iniciativa congresional.

Al igual que los proyectos del gobierno, los proyectos de los congresistas si bien eran agendados continuamente, estos no lograban avanzar en su trámite, en la mayoría de los casos, debido a la falta de acuerdos e inquietudes que generaban por las medidas que contemplaban. Así, entre los proyectos más destacados se encuentran:

Tabla 2. Proyectos de iniciativa congresional.

PROYECTO DE LEY	ESTADO	PUNTOS A CONSIDERAR
PL 182/24 C Iniciativa de One Health.	Pendiente segundo debate.	Logró avanzar en primer debate en la comisión, aunque su trámite en Plenaria de Cámara no se ha dado.
PL 587/25 C Reforma al Icetex.	Pendiente tercer debate.	El proyecto paralizó alrededor de un mes la agenda de la plenaria de la Cámara, aunque logró ser aprobado en segundo debate y transitó al Senado.
PL 056/24 S Bono Escolar.	Pendiente segundo debate.	La iniciativa no ha logrado continuar su trámite legislativo en la Plenaria del Senado.
PL 042/25 S Regulación IA.	Pendiente de primer debate.	Aunque se han realizado audiencias públicas para mejorar el proyecto, este no ha avanzado en su trámite.
PL 238/25 C Extranjerización de Tierras.	Pendiente primer debate.	Aunque el proyecto contó con gran respaldo de firmas entre algunos sectores cercanos al gobierno, este tiene resistencia para ser tratado.
PL 031/25 C Reactivación Económica.	Pendiente primer debate.	El proyecto que se posicionó como una alternativa a la Ley de Financiamiento ha logrado avanzar con cierta velocidad en la Cámara de Representantes.

¿Cuáles fueron algunas estrategias durante el trámite de proyectos de ley en el 2025 - 2026?

Durante el primer periodo de la legislatura 2025 - 2026 se redujo la tensión entre el legislativo y el ejecutivo, teniendo en cuenta, principalmente el carácter menos confrontativo de las mesas directivas de cada una de las Cámaras y las Comisiones. Mientras que el presidente continuó su discurso en contra de los congresistas asegurando que estos están en contra del mandato popular que busca reformas sociales y mayor inversión social.

Particularmente, el presidente Gustavo Petro mantuvo posiciones contra el Congreso de la República por las siguientes decisiones del legislativo:

01

Rechazo de la Ley de Financiamiento: La presentó el Gobierno Nacional con el fin de financiar parte del Presupuesto General de la Nación 2026, en principio por 26 billones y posteriormente un monto acordado de 16 billones. Sin embargo, el proyecto enfrentó gran resistencia en las Comisiones Económicas del Senado que llevaron al archivo de la iniciativa.

02

Rechazo de la Reforma a la Salud: El proyecto, impulsado por el Gobierno Nacional enfrentó numerosas críticas, que llevó a su archivo en la Comisión Séptima del Senado. La decisión de archivo fue apelada y en el siguiente periodo de la legislatura la plenaria del Senado deberá tomar una decisión al respecto. El proyecto contó con mensaje de urgencia e insistencia, aunque su trámite no se aceleró.

03

Competencias de la Jurisdicción Agraria: El proyecto que presentó el ejecutivo pondría en funcionamiento la Jurisdicción Agraria que ya fue aprobada por el Congreso. Sin embargo, aunque ha estado agendada por varios meses en plenarias tanto de Senado como de Cámara, la iniciativa tiene fuerte oposición que ha hecho inviable su discusión.

03.

ASPECTOS A CONSIDERAR DEL PERÍODO LEGISLATIVO.

Dinámica política de un contexto electoral del desarrollo del periodo legislativo.

El desarrollo del primer periodo de la Legislatura 2025–2026 estuvo directamente condicionado por el inicio formal del ciclo electoral hacia las elecciones legislativas y presidenciales de 2026. Este contexto comenzó a materializarse de manera clara con el cierre del plazo de inscripción de candidaturas, ocurrido el 8 de diciembre de 2025, fecha límite para que partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, movimientos sociales, coaliciones, promotores del voto en blanco y organizaciones indígenas y afrodescendientes registraran oficialmente sus listas para el Congreso de la República.

De acuerdo con cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el proceso electoral se configuró con la inscripción de 527 listas para Senado y Cámara de Representantes, y un total de 3.231 candidatos que aspiran a obtener una curul en el Congreso. Estos datos reflejan un escenario de alta competencia electoral, en el que los partidos políticos optaron mayoritariamente por estrategias de continuidad, privilegiando la reelección de congresistas en ejercicio. En promedio, el 65 % de los senadores actuales inscritos para el proceso de 2026 buscan repetir curul, lo que representa una leve reducción frente al proceso electoral de 2022, cuando aproximadamente el 70 % de los integrantes del Senado optó por la reelección.

Este comportamiento evidencia que, para una parte significativa de los partidos, el periodo preelectoral se convirtió en una etapa clave para consolidar liderazgos existentes, asegurar respaldos regionales y fortalecer estructuras políticas territoriales. En consecuencia, la actividad de los congresistas estuvo marcada por una doble lógica: por un lado, la necesidad de mantener presencia y visibilidad en sus regiones, y por otro, la conveniencia de mostrar resultados legislativos que pudieran ser capitalizados en la rendición de cuentas ante el electorado.

No obstante, a pesar de esta dinámica preelectoral, el Congreso no se desplazó completamente hacia una agenda fragmentada o dominada por iniciativas individuales. Durante el semestre se mantuvo una discusión legislativa en la que la agenda del Gobierno Nacional ocupó un lugar central, obligando a los congresistas a equilibrar sus intereses electorales con la participación en debates de alto impacto político y normativo. Este equilibrio se tradujo en una presencia selectiva en el Congreso, en la priorización de ciertos proyectos estratégicos y en una mayor utilización del escenario legislativo como plataforma de posicionamiento político, tanto para respaldar como para controvertir las iniciativas del Ejecutivo.

En este contexto, el periodo legislativo operó como una antesala del debate electoral, en la que las decisiones parlamentarias, las posturas frente a los proyectos del Gobierno y la participación en discusiones de control político comenzaron a leerse en clave de campaña. Así, la dinámica legislativa del semestre reflejó no solo el cierre del ciclo constitucional, sino también la transición hacia un Congreso progresivamente influido por los incentivos electorales que marcarán el comportamiento de los actores políticos hasta 2026.

¿Qué se espera para el Congreso de la República en 2026?

Productividad Legislativa:

El segundo periodo de la Legislatura 2025–2026 iniciará el 16 de marzo de 2026, apenas unos días después de la realización de las elecciones legislativas del 8 de marzo. Este hecho introduce una variable determinante en la dinámica del Congreso de la República: los congresistas retornarán al Congreso con pleno conocimiento sobre su continuidad o salida del Legislativo para el periodo 2026–2030. Esta circunstancia modifica de manera sustancial los incentivos políticos para legislar y anticipa un descenso en la productividad legislativa durante el tramo final del periodo constitucional.

Para los congresistas que no resulten re-elegidos, el incentivo para impulsar o acompañar proyectos de ley se reduce considerablemente. La ausencia de un horizonte político inmediato disminuye la disposición a asumir costos, liderar debates complejos o comprometer capital político en iniciativas cuya implementación corresponderá a un Congreso y a un gobierno distintos. Por su parte, quienes sí obtengan la reelección tenderán a concentrar sus esfuerzos en la transición hacia el nuevo periodo, la consolidación de sus equipos y la redefinición de prioridades políticas, más que en el cierre de agendas legislativas pendientes.

Este contexto hace prever que muchas iniciativas pierdan fuerza en su trámite, especialmente aquellas que requieren consensos amplios o que generan altos niveles de controversia. El segundo periodo legislativo se perfila, así, como una etapa de baja intensidad normativa, en la que el Congreso operará más como un espacio de posicionamiento político y cierre de ciclos individuales que como un motor de producción legislativa estructural.

Un Congreso atravesado por la campaña presidencial:

A esta dinámica se suma el desarrollo simultáneo de la campaña presidencial de 2026. La primera vuelta electoral está programada para el último fin de semana de mayo, lo que convierte el periodo comprendido entre marzo y mayo en una fase clave para la definición de respaldos políticos, alianzas y coaliciones entre congresistas y candidatos presidenciales con opciones reales de llegar a la Casa de Nariño.

Durante estas semanas, el Congreso funcionará en buena medida como un escenario de negociación política más que como un espacio legislativo tradicional. Los congresistas buscarán alinearse con proyectos presidenciales viables, evaluar costos y beneficios de sus respaldos y posicionarse estratégicamente frente a un eventual cambio de gobierno. Este proceso se dará tanto en el plano público, a través de pronunciamientos y apoyos explícitos, como en espacios informales de negociación, en los que se discutirán compromisos programáticos, cuotas políticas y expectativas de gobernabilidad para el siguiente cuatrienio.

En este contexto, el trámite legislativo quedará subordinado a la lógica electoral. Las decisiones parlamentarias, cuando se produzcan, estarán fuertemente condicionadas por su impacto en la campaña presidencial y por la necesidad de los congresistas de preservar márgenes de maniobra frente a distintos escenarios electorales. La agenda del Ejecutivo en ejercicio enfrentará mayores dificultades para avanzar, mientras que las iniciativas que logren prosperar serán aquellas que cuenten con un amplio consenso o que se alineen con los intereses de las coaliciones en formación.

La nueva composición del Congreso

El segundo periodo legislativo también permitirá anticipar los desafíos que enfrentará el próximo presidente de la República en la construcción de mayorías en el Congreso que se instalará en julio de 2026. Más allá de la narrativa recurrente sobre polarización política, el principal reto podría estar en la fragmentación del nivel legislativo, derivada de las mismas reglas del sistema electoral colombiano.

El umbral electoral y la cifra repartidora, tienden a favorecer a las listas que logran concentrar las listas con mayor número de votos obtenidos. En el escenario actual, el Pacto Histórico y el Centro Democrático se proyectan como las listas que mayor concentración de votos tendrán para las elecciones legislativas de marzo de 2026. Sin embargo, este fenómeno no necesariamente se traduce en una mayor capacidad de gobernabilidad, ya que el impacto podría recaer sobre los partidos políticos tradicionales.

La presencia de listas al Congreso, conformada por nombres de políticos tradicionales, influencers, ex-mandatarios regionales, las convierten en listas más competitivas dentro de la contienda electoral. Sin embargo, en el contexto actual del posicionamiento del Pacto Histórico impulsada por el presidente Gustavo Petro, y el Centro Democrático impulsada por el expresidente Alvaro Uribe, exigirá una redistribución de las curules existentes. La redistribución afectaría principalmente, a los partidos tradicionales e intermedios —como el Partido Liberal, el Partido Conservador, Cambio Radical, el Partido de la U y el Partido Verde—, cuyos electorados presentan mayor volatilidad y dispersión. El resultado probable no es un Congreso más cohesionado, sino partidos políticos más fragmentados, con varias bancadas medianas compitiendo entre sí y con menor capacidad de articular mayorías estables.

En este escenario, aprobar leyes tendrá costos políticos más altos, dado que la construcción de mayorías requerirá mayores niveles de consensos programáticos, más transacciones políticas y un rol ampliado de las bancadas bisagras, que incrementarán su capacidad de incidir en la agenda legislativa. Para el próximo presidente, esto se traducirá en un Congreso más exigente, con mayor poder de bloqueo y con una gobernabilidad condicionada por acuerdos puntuales más que por coaliciones programáticas sólidas.

En un contexto marcado por desafíos estructurales, esta configuración legislativa aumenta el riesgo de bloqueos recurrentes y de una gestión política fragmentada. A ello se suma la entrada en vigencia del Acto Legislativo que establece el receso del Congreso a partir de marzo de 2026, lo que reducirá aún más el tiempo efectivo de deliberación y decisión parlamentaria. En conjunto, estos elementos anticipan un segundo periodo legislativo de transición, baja intensidad normativa y alta complejidad política, que condiciona de manera decisiva la gobernabilidad del próximo gobierno.

El Gobierno Nacional.

En cabeza del Ministerio del Interior, realizó convocatorias de sesiones extraordinarias en el Congreso de la República desde el 17 de diciembre de 2025 hasta el 16 de febrero de 2026, pero exclusivamente para la aprobación de ascensos de las Fuerzas Militares, por tanto, la convocatoria se haría efectiva solo para el Senado de la República.

Resulta relevante señalar que la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la República no constituye una práctica recurrente dentro del funcionamiento ordinario del Legislativo, ni suele destinarse a la aprobación de ascensos en las Fuerzas Militares. De manera tradicional, estas sesiones se han utilizado para la discusión o culminación del trámite de proyectos de ley considerados prioritarios para el Gobierno nacional. En ese sentido, la inclusión de los ascensos militares en la agenda de sesiones extraordinarias adquiere particular relevancia al analizarse de forma simultánea con la coyuntura geopolítica marcada por la tensión diplomática entre Colombia y Estados Unidos, los elementos asociados a la relación con Venezuela y el desarrollo del conflicto interno con el ELN. Estos factores configuran un entorno en el que la definición de la estructura de mando de las Fuerzas Militares se convierte en un asunto a observar con atención dentro del análisis político e institucional del periodo.

Nuestro consejo estratégico,
parte de la comprensión del
contexto país, los retos de
integración regional y la
navegabilidad en la inestabilidad
institucional existente en LATAM.



CON PRESENCIA EN:

**Colombia,
Ecuador,
Perú y
Cono sur.**



Nuestro consejo estratégico, parte de la
comprensión del contexto país, los retos de
integración regional y la navegabilidad en la
inestabilidad institucional existente en
LATAM.



PARA MÁS INFORMACIÓN CONTÁCTENOS.

+57312 4816654 Y 6016162066

WWW.VALICONSULTORES.COM



CONTEXTO POR VALI CONSULTORES

CRA 14 # 85-68 / OF 604

CONTACTO@VALICONSULTORES.COM



VALICONSULTORES/