

BALANCE

LEGISLATURA

2018-2019



El pasado jueves 20 de junio finalizó la primera legislatura que afrontó el Congreso elegido para el cuatrienio 2018 – 2022. Es importante resaltar que la expectativa que generó en su momento un Congreso renovado por las edades de los parlamentarios y por las personalidades que iban a integrarlo, no desembocaron en los cambios estructurales que la opinión pública esperaba. Lo anterior pudo haberse dado debido a la inexperiencia de muchos de los parlamentarios quienes llegaban por primera vez al poder Legislativo del país. Sin embargo, esta primera legislatura será recordada por toda la controversia generada en temas como la Ley de financiamiento, las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP, el Plan Nacional de Desarrollo y los debates de control político que se hicieron al Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla y al exfiscal General, Néstor Humberto Martínez.

El inicio del Gobierno del Presidente Iván Duque fue marcado por un modelo diferente en la manera de relacionarse el poder Ejecutivo con el Legislativo. De acuerdo con el Consejero Presidencial para las Relaciones Políticas, Jaime Amín, se buscaría terminar por completo con la llamada “mermelada” en las dinámicas del Congreso de la República.

En la opinión de algunos analistas políticos, el Gobierno Nacional, empeñado en cumplir esa promesa, asumió el riesgo de no tener la gobernabilidad necesaria para sacar adelante sus proyectos (Revista Semana, 2018). Amín expresó en una entrevista para el diario El Espectador que

“No podemos pecar de optimismo. Sabemos que los resultados pudiesen haber sido mucho mejores. Era una agenda legislativa ambiciosa, pero nos toca esperar al segundo período”

refiriéndose al balance que dejaba este nuevo modelo de relacionamiento. (Arboleda Zárate & Molano Jimeno, 2018)

En términos generales, la Legislatura 2018 – 2019 no puede catalogarse como exitosa para el Gobierno Duque, puesto que los logros obtenidos no le permitieron al ejecutivo sentar las bases para implementar su modelo de relacionamiento de cara a los próximos períodos legislativos.

En términos generales, el gobierno no ha terminado de consolidar mayorías sólidas para todos los temas de interés. Del total de 18 Proyectos de Ley, que presentó el Gobierno Duque en este primer año de mandato, logró aprobar siete (7) iniciativas, lo que se traduce en un 38,89 % de efectividad en la aprobación de sus proyectos de interés. De acuerdo con datos de La Silla Vacía (Huertas & Ávila Cabrera, 2019), los últimos gobiernos han presentado en su primer año de mandato en promedio 42 Proyectos de Ley obteniendo un porcentaje más alto de éxito en su gestión.

Sin embargo, a pesar de las dificultades que se presentaron en el camino, en esta primera legislatura el Gobierno Nacional logró aprobar iniciativas estratégicas y fundamentales para estructurar su agenda programática en los próximos años. Es importante aclarar, que debido a su manera de relacionarse con el Congreso de la República, las iniciativas gubernamentales, en el trámite legislativo, sufrieron modificaciones importantes como sucedió en la Ley de Financiamiento, en la cual el Gobierno Nacional tuvo que ceder a las peticiones de los Parlamentarios y apoyar la aprobación de un articulado totalmente diferente al radicado inicialmente.

Por otro lado, el carácter técnico de su gabinete ministerial, el cual en muchas ocasiones fue distante con los Congresistas, generó malestar en la manera de asumir las propuestas que planteó el Gobierno Nacional. Sin embargo, hacia el final de la Legislatura y con la discusión y aprobación del PND y la Ley de Modernización del Sector TIC, el Gobierno entendió que debía dar cabida al trabajo conjunto de todas las bancadas representadas en el Congreso por medio de mesas de trabajo ejecutivo – legislativo, que adicionalmente incluyeran al sector privado. Lo anterior permitió lograr éxitos en temas claves para el desarrollo de la política económica, social, ambiental y cultural del Gobierno Duque.

PROSPECTIVA LEGISLATURA 2019 - 2020

AGENDA DE REFORMAS - GOBIERNO NACIONAL

A pesar que el primer periodo de toda legislatura está enfocado en la aprobación del Presupuesto General de la Nación para el siguiente año, el Gobierno Nacional buscará enfocar sus esfuerzos en acciones que garanticen el crecimiento económico sostenido y promuevan la equidad. En este sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo comprende la promoción de iniciativas en temas relacionados con:

TEMA

**IMPULSO ACTIVIDAD ECONÓMICA
REGIONAL**

OBJETIVOS

Crear condiciones que potencien la producción de recursos minero-energéticos e impulsen la exploración en las regiones productoras, para así garantizar un flujo de generación de regalías a futuro. Asimismo, se busca promover la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos del sistema.

**CAMBIO ESTRUCTURAL, CON UNA VISIÓN
DE LARGO PLAZO, EN EL MERCADO DE
CAPITALES**

Construcción de una visión de largo plazo que promueva el desarrollo de un mercado de capitales consistente con el tamaño y necesidades de financiamiento de la economía. Objetivos:

- a. Mejora de la capitalización bursátil (64% PIB)
- b. Incremento del volumen de operaciones
- c. Dinamizar el mercado de deuda privada

Para la construcción de esta reforma, en el 2018 se conformó una comisión de expertos. Los resultados de la misión se espera sean operativizados en el segundo semestre del 2019. Algunos elementos de la hoja de ruta podrían convertirse en iniciativas legislativas.

**PROMOCIÓN CRECIMIENTO BAJO EN
CARBONO Y RESILIENTE AL CAMBIO
CLIMÁTICO**

Plantear estrategias de adaptación de la economía a los efectos del cambio climático, lo que supone el desarrollo de instrumentos de política pública que respondan a estas necesidades. De manera que, al reflejar el costo de las externalidades en el valor de la producción, puedan generarse señales de mercado que incentiven los cambios en producción, consumo e inversión. De lo anterior se deduce que puedan ser introducidos nuevos mecanismos tributarios, se reformulen y regulen algunos ya existentes.

Igualmente, aumentar el recaudo y reducir el gasto de atención futura. Asimismo, se estaría contribuyendo a la transición hacia opciones que no sólo promuevan el desarrollo económico, sino que además tengan en cuenta el bienestar social, la conservación del capital natural y la seguridad climática, generando co-beneficios transversales de desarrollo sostenible en la economía.

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONALIDAD
FISCAL**

Creación de una Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). Esta se describe como una herramienta de carácter técnico e independiente, pero destinada a servir al poder Legislativo, para que, con el análisis, contraste, comparación y la proyección comprensible de cifras, el Congreso pueda cumplir con mayor facilidad su función de garantizar que los presupuestos, y en general las finanzas públicas, cumplan con las reglas y a la vez reflejen los intereses de sus representados.

PROTECCIÓN DE LA VEJEZ

Mejorar la cobertura y reducir la pobreza y la desigualdad en la vejez, propendiendo por un sistema pensional que sea actuarialmente justo y mucho más progresivo en términos de subsidios. El Gobierno Nacional presentará y socializará con el Congreso de la República una propuesta de reforma pensional para solventar los problemas derivados de la alta informalidad y el cambio demográfico. Es posible que hacia finales del primer periodo de la segunda legislatura sea radicada la iniciativa.

Adicional a ello, se continuara con el trámite legislativo de las siguientes iniciativas:

- A. **PL 389/19C – 082/18S: Pliegos “Tipo” en toda la contratación estatal.** Actualmente se utilizan exclusivamente para licitaciones de obras públicas de infraestructura. La iniciativa se encuentra pendiente de aprobación en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.
- B. **PL 254/18C – 147/18S: Obligación funcionarios públicos a revelar su declaración de renta, de impuestos y posibles conflictos de intereses.** La iniciativa se encuentra pendiente de aprobación en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.
- C. **PAL 343/19C acumulado 365/19C – 40/19S: Reforma Sistema General de Regalías.** Busca la reducción de los costos administrativos del sistema, la eliminación paulatina de OCAD y el aumento de asignaciones directas a regiones productoras. La iniciativa se encuentra pendiente de iniciar su segunda vuelta en la Cámara de Representantes.
- D. **PL 194/18S: Acceso a vivienda.** Adoptar normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional a cargo del Estado, en aras a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos. La iniciativa se encuentra pendiente de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.
- E. **PL 399/19C – 081/18S: Convenio eliminación doble tributación con Italia.** La iniciativa se encuentra pendiente de designar ponentes para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.
- F. **PL 080/18S: Acuerdo cooperación financiera con Francia.** La iniciativa se encuentra pendiente de aprobación en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

ESCENARIO LEGISLATIVO 2019 – II

El 20 de julio inicia la Legislatura 2019 – 2020, la cual finalizará el próximo 20 de junio de 2020. Es importante resaltar que la discusión y aprobación del Presupuesto General de la Nación ocupará, en gran medida, los primeros meses del primer periodo legislativo, 20 de julio hasta el 16 de diciembre. El trámite legislativo que debe surtir el Presupuesto General de la Nación se divide en tres (3) etapas que condicionan el trabajo del Congreso de la República, puesto que deben enfocarse en dicho Proyecto de Ley en fechas específicas. En primer lugar, las Comisiones Económicas deben aprobar en primer debate el PGN antes del 25 de septiembre, previa aprobación del monto definitivo de gastos el 15 de septiembre. Por su parte, el inicio de la discusión y aprobación en segundo debate será desde el primero de octubre hasta el 20 de octubre, plazo máximo para que el Congreso de la República apruebe la iniciativa.

Aunado a lo anterior, para el 2019 – II y de acuerdo con el calendario electoral colombiano, el 27 de octubre se desarrollarán las elecciones regionales (Gobernadores, Alcaldes, Asambleas, Concejos y JAL), hecho que plantea que los diferentes Partidos Políticos estén enfocados en lograr obtener la mayor cantidad de representación en las regiones por medio de estos cargos de elección popular. De acuerdo con lo anterior, es probable que el inicio de la Legislatura 2019 – 2020 sea lento en la discusión de Proyectos de Ley, puesto que son los Congresistas quienes van a las diferentes regiones en búsqueda de consolidar los apoyos a un candidato o campaña en específico. Este escenario plantea que por un lado la aprobación del PGN 2020 sea lenta en su trámite legislativo y por otro, que desde el Gobierno Nacional deban socializar más esta iniciativa con las diferentes bancadas y darles mayor margen de maniobra a la hora de articular la ponencia y la distribución de los diferentes rubros para cada sector.

Es importante mencionar que varias iniciativas continuarán su trámite legislativo a partir del próximo 20 de julio, dentro de las iniciativas de mayor relevancia para los diferentes Congresistas están:

CENTRO DEMOCRÁTICO:

- Media prima para la canasta familiar
- Retroactividad doble instancia
- Regular el consumo de alcohol y drogas psicoactivas en lugares públicos y cercanías a centros educativos

ALIANZA VERDE:

- Plazos justos de pagos en el ámbito mercantil

PARTIDO LIBERAL:

- Prohibición de plásticos de único uso
- Protección animal

CAMBIO RADICAL:

- Redefinición del SGSSS
- Régimen Departamental
- Vivienda y finca raíz

Lo anterior sin dejar de lado que es posible que proyectos que fueron archivados en la Legislatura 18 – 19 se vuelvan a radicar, como es el caso de la iniciativa parlamentaria que busca:

PARTIDO CONSERVADOR:

- Amnistía para los morosos reportados negativamente en las centrales de riesgo

DIFERENTES BANCADAS:

- Prohibición del fracking en el país, entre otras en materias ambientales, económicas
- Sector de las telecomunicaciones.

MESAS DIRECTIVAS 2019 – 2020

POSIBLES MESAS DIRECTIVAS

SENADO LA REPÚBLICA	CÁMARA DE REPRESENTANTES
<p>PLENARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Lidio García (Liberal) • Vicepresidencia – Honorio Henríquez (Centro Democrático) • Vicepresidencia – Alexander López (Polo) 	<p>PLENARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Carlos Cuenca (Cambio Radical) • Vicepresidencia – Oscar Villamizar (Centro Democrático) • Vicepresidencia – María José Pizarro (Decentes)
<p>PRIMERA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Centro Democrático 	<p>PRIMERA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Juan Carlos Lozada (Liberal)
<p>SEGUNDA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – José Luis Pérez (Cambio Radical) 	<p>SEGUNDA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Conservadores
<p>TERCERA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – David Barguil (Conservador) 	<p>TERCERA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Jhon Jairo Roldán (Liberal)
<p>CUARTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Mario Castaño (Liberal) 	<p>CUARTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Eloy Quintero (Cambio Radical)
<p>QUINTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Carlos Mejía (Centro Democrático) 	<p>QUINTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Rubén Molano (Centro Democrático) • Vicepresidencia – Karen Cure (Cambio Radical)
<p>SEXTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Horacio Serpa (Liberal) 	<p>SEXTA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Emeterio Montes (Conservador) • Vicepresidencia – Milton Angulo (Centro Democrático)
<p>SÉPTIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Fabián Castillo (Cambio Radical) 	<p>SÉPTIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidencia – Partido de La U

De acuerdo con lo anterior, la conformación de las nuevas mesas directivas es un juego de poder donde el Gobierno Nacional puede verse poco beneficiado, puesto que las Plenarias estarán bajo el mando de los dos (2) Partidos Políticos declarados independientes al Gobierno. A pesar que en el cierre de la Legislatura 2018 – 2019, el Gobierno Nacional consiguió apoyo en los Partidos Independientes para lograr las mayorías necesarias para aprobar el PND y la Ley Modernización del Sector TIC, las nuevas cabezas del Congreso de la República, en declaraciones públicas han expresado que esperan el Gobierno Nacional mejore su manera de relacionarse con el Congreso y adicional a ello, han propuesto se realicen cambios en el gabinete ministerial de cara a los nuevos retos que tiene el país en temas económicos, ambientales y sociales.

La llegada de los Partidos Independientes (Cambio Radical y Liberal) a las Plenarias de Cámara de Representantes y Senado de la República, por un lado garantiza que las iniciativas que estos partidos vienen trabajando tengan mayor relevancia en los órdenes del día de las Plenarias y por otro lado, que el control político que se realice al ejecutivo sea más constante y riguroso.

Adicional a ello, se puede esperar que el tema que generó mayor controversia y división en la anterior Legislatura, como lo fue todo lo que abarca el proceso de paz, tenga garantizado apoyos desde las mesas directivas y se le brinden todas las garantías necesarias para que finalmente sea implementado todo el paquete acordado entre el Gobierno Santos y las FARC.

Finalmente, el escenario en las Comisiones es favorable para el Gobierno Nacional puesto que, si se respetan los acuerdos políticos, los partidos declarados de gobierno tendrán 7 de las 14 Comisiones Constitucionales Permanentes (Centro Democrático, Conservador, La U, MIRA, Colombia Justa y Libres, ASI, AICO). Sin embargo, llama la atención que las únicas Presidencias que tendrá el Centro Democrático son las Comisiones Quintas y la Comisión Primera de Senado, lo cual puede llegar a significar que el Gobierno tenga un paquete importante de iniciativas en materia ambiental, energética y de hidrocarburos que quieren blindar con el manejo de dichas Comisiones. Por otro lado, implica que busca garantizar un mejor manejo de las reformas constitucionales que desea presentar en materia de justicia o política.

La Legislatura 2019 – 2020 es la llamada a consolidar el modelo nuevo de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, puesto que el escenario político del país y el legislativo le permitirán al Gobierno Duque tener mayor margen de acción tanto regional, por medio de las alianzas que se hagan entre el Centro Democrático y los demás partidos, como Legislativa puesto que será necesario mayor cercanía tanto con el Partido Liberal como Cambio Radical.

REFERENCIAS

Arboleda Zárate, L., & Molano Jimeno, A. (20 de Diciembre de 2018). El

Espectador. Obtenido de El Espectador:

<https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-gobierno-no-acepta-presiones-jaime-amin-articulo-830142>

Huertas, J., & Ávila Cabrera, A. (26 de junio de 2019). La Silla Vacía.

Obtenido de La Silla Vacía:

<https://lasillavacia.com/las-cifras-muestran-mal-primer-ano-duque-congreso-72237>

Revista Semana. (29 de Septiembre de 2018). Revista Semana. **Obtenido de Revista Semana:**

<https://www.semana.com/nacion/articulo/se-puede-gobernar-sin-mermelada-presidente-duque-quiere-eliminarla/585047>



CONTÁCTENOS

(+57) 1 616 20 66

Carrera 14 # 85-68- ofc 604
contacto@valiconsultores.com