

# INFORME DE SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

Análisis de las iniciativas  
legislativas para el  
fortalecimiento democrático

CUATRIENIO  
2022 - 2026

2moe  
Misión de Observación Electoral



# INFORME DE SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

## Misión de Observación Electoral - MOE Colombia

**Alejandra Barrios Cabrera**  
*Directora Nacional*

**Frey Alejandro Muñoz Castillo**  
*Subdirector Nacional*

Autores

**Felipe Quiñonez Paredes**  
*Subcoordinador - Integridad Electoral*

**Sheyla Durán Oviedo**  
*Profesional Especializada de Inclusión y Diversidad*

**Sebastián Pineda**  
*Profesional Especializado de Dirección*

**Juan Felipe Carranza Castellanos**  
*Técnico de Integridad Electoral*

**Ángel David Castro Guzmán**  
*Técnico de Integridad Electoral*

Diseño y diagramación  
**Javier Muñoz**  
*Profesional especializado en diseño*

Julio, 2025

Esta publicación fue producida por la Misión de Observación Electoral (MOE), su contenido es propiedad y responsabilidad exclusiva de esta organización y no necesariamente refleja los puntos de vista de los cooperantes internacionales. Esta publicación contó con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), a través de la Embajada de Suecia en Colombia, National Endowment for Democracy (NED), la Unión Europea y Hanns Seidel Stiftung.

## Análisis de las iniciativas legislativas para el fortalecimiento democrático

CUATRIENIO  
2022 - 2026





# Contenido

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Resumen .....                                                                                          | 5  |
| Abstract .....                                                                                         | 6  |
| Introducción .....                                                                                     | 7  |
| 1 Metodología.....                                                                                     | 8  |
| 1.1 Alcance y unidad de análisis .....                                                                 | 8  |
| 1.2 Recolección y verificación de la información .....                                                 | 8  |
| 1.3 Sistematización y variables analizadas.....                                                        | 8  |
| 1.4 Enfoque de análisis .....                                                                          | 9  |
| 1.5 Limitaciones.....                                                                                  | 9  |
| 2 Caracterización del Congreso 2022-2026.....                                                          | 10 |
| 2.1 Composición del Congreso .....                                                                     | 10 |
| 2.1.1 Senado de la República.....                                                                      | 10 |
| 2.1.2 Cámara de Representantes .....                                                                   | 10 |
| 2.1.3 Variaciones en la integración del Congreso .....                                                 | 11 |
| 2.2 Declaraciones políticas de oposición .....                                                         | 11 |
| 3 Balance del trabajo legislativo del Congreso de la República en el fortalecimiento democrático ..... | 13 |
| 3.1 Sistema de partidos .....                                                                          | 13 |
| 3.1.1 Generalidades .....                                                                              | 13 |
| 3.1.2 Trámite Legislativo.....                                                                         | 13 |
| 3.1.3 Proyectos destacados.....                                                                        | 15 |
| 3.1.4 Conclusiones.....                                                                                | 16 |
| 3.2 Elecciones y mecanismos de participación .....                                                     | 16 |
| 3.2.1 Generalidades .....                                                                              | 16 |
| 3.2.2 Trámite legislativo .....                                                                        | 17 |
| 3.2.3 Proyectos destacados .....                                                                       | 18 |
| 3.2.4 Conclusiones.....                                                                                | 20 |
| 3.3 Inclusión y diversidad en la política.....                                                         | 21 |
| 3.3.1 Generalidades .....                                                                              | 21 |
| 3.3.2 Trámite legislativo .....                                                                        | 21 |
| 3.3.3 Proyectos destacados .....                                                                       | 23 |
| 3.3.4 Conclusiones.....                                                                                | 25 |
| 3.4 Reformas al Congreso .....                                                                         | 26 |
| 3.4.1 Generalidades .....                                                                              | 26 |



|       |                                                                |    |
|-------|----------------------------------------------------------------|----|
| 3.4.2 | Trámite legislativo .....                                      | 26 |
| 3.4.3 | Proyectos destacados .....                                     | 28 |
| 3.4.4 | Conclusiones.....                                              | 28 |
| 3.5   | Transparencia y control social.....                            | 29 |
| 3.5.1 | Generalidades .....                                            | 29 |
| 3.5.2 | Trámite legislativo .....                                      | 29 |
| 3.5.3 | Proyectos destacados .....                                     | 31 |
| 3.5.4 | Conclusiones.....                                              | 31 |
| 3.6   | Función pública.....                                           | 32 |
| 3.6.1 | Generalidades .....                                            | 32 |
| 3.6.2 | Trámite legislativo .....                                      | 33 |
| 3.6.3 | Proyectos destacados .....                                     | 34 |
| 3.6.4 | Conclusiones.....                                              | 35 |
| 3.7   | Enfoque territorial .....                                      | 36 |
| 3.7.1 | Generalidades .....                                            | 36 |
| 3.7.2 | Trámite legislativo .....                                      | 36 |
| 3.7.3 | Proyectos destacados .....                                     | 38 |
| 3.7.4 | Conclusiones.....                                              | 38 |
| 3.8   | Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)..... | 39 |
| 3.8.1 | Participación Legislativa .....                                | 40 |
| 3.8.2 | Resultados en el tramite legislativo .....                     | 40 |
| 3.8.3 | Categorización de las iniciativas.....                         | 41 |
| 3.8.4 | Apoyo legislativo.....                                         | 42 |
| 4     | Observaciones finales .....                                    | 43 |
| 4.1   | Balance general del cuatrienio .....                           | 43 |
| 4.2   | Una agenda amplia, pero fragmentada .....                      | 44 |
| 4.3   | Publicidad y trazabilidad de la actividad legislativa .....    | 45 |
| 4.4   | Retos para el Congreso 2026-2030 .....                         | 45 |





## Resumen

Este informe presenta el balance del seguimiento realizado por la Misión de Observación Electoral (MOE), a través de Lupa Legislativa, a la actividad del Congreso de la República de Colombia durante el periodo constitucional 2022-2026. Mediante un monitoreo semanal y un enfoque metodológico mixto, se analizaron 277 proyectos de ley y de acto legislativo, organizados en siete categorías temáticas: sistema de partidos; inclusión y diversidad en la política; reformas al Congreso; elecciones y mecanismos de participación; transparencia y control social; función pública; y enfoque territorial. Asimismo, se incorporó un análisis específico de la actividad legislativa de los 16 representantes elegidos mediante las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP).

Del total de iniciativas, 83 fueron proyectos de acto legislativo y 194 proyectos de ley: 100 ordinarios, 59 estatutarios y 35 orgánicos. Veinticinco iniciativas fueron aprobadas por el Congreso; sin embargo, una de ellas —la reforma al Código Electoral— fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. En consecuencia, el resultado normativo efectivo estuvo compuesto por 22 leyes y dos reformas constitucionales, equivalentes al 8,66 % de los proyectos estudiados. Por su parte, 223 iniciativas, correspondientes al 80,51 %, fueron archivadas.

El informe identifica avances en descentralización, inclusión política, funcionamiento del Congreso y fortalecimiento institucional, pero también evidencia la persistencia de reformas pendientes en materia política y electoral, transparencia, financiación de campañas, participación de poblaciones históricamente subrepresentadas y rendición de cuentas. El análisis de las CITREP permite, además, examinar la agenda legislativa promovida por los representantes de las víctimas y de los territorios más afectados por el conflicto armado, así como su relación con los propósitos de representación territorial que dieron origen a estas circunscripciones. Asimismo, el informe señala dificultades en la actualización y trazabilidad de la información legislativa. El balance muestra que el principal desafío no consiste en aumentar el número de proyectos radicados, sino en construir reformas técnicamente sólidas, democráticamente deliberadas, transparentes y efectivamente implementables.

**Palabras clave:** Congreso de la República de Colombia; agenda legislativa; seguimiento legislativo; Lupa Legislativa; Misión de Observación Electoral; sistema de partidos; elecciones y mecanismos de participación; inclusión política; reformas al Congreso; transparencia y control social; función pública; enfoque territorial; Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; CITREP; periodo 2022-2026.



## Abstract

This report presents an assessment of the legislative monitoring conducted by Colombia's Electoral Observation Mission (MOE), through its Lupa Legislativa platform, of the activities of the Congress of the Republic of Colombia during the 2022–2026 constitutional term. Using weekly monitoring and a mixed-methods approach, the study analyzed 277 bills and constitutional amendment proposals organized into seven thematic categories: party system; political inclusion and diversity; congressional reform; elections and mechanisms for participation; transparency and social oversight; public administration; and territorial approach. The report also includes a specific analysis of the legislative activity of the 16 representatives elected through the Special Transitional Electoral Districts for Peace (CITREP, by their Spanish acronym).

Of the initiatives analyzed, 83 were constitutional amendment proposals and 194 were bills: 100 ordinary, 59 statutory, and 35 organic bills. Congress approved 25 initiatives; however, one of them—the Electoral Code reform—was declared unconstitutional by the Constitutional Court. Consequently, the effective legislative output consisted of 22 laws and two constitutional amendments, representing 8.66% of the initiatives studied. Meanwhile, 223 initiatives, corresponding to 80.51%, were archived.

The report identifies progress in decentralization, political inclusion, the functioning of Congress, and institutional strengthening. However, it also highlights the persistence of pending reforms concerning political and electoral matters, transparency, campaign finance, the participation of historically underrepresented populations, and accountability. The analysis of the CITREP representatives also examines the legislative agenda advanced by representatives of victims and of the territories most affected by the armed conflict, as well as its relationship with the territorial representation objectives that led to the creation of these electoral districts. Further, the report notes difficulties in the updating and traceability of legislative information. Overall, the findings show that the main challenge is not to increase the number of initiatives introduced, but to develop reforms that are technically sound, democratically deliberated, transparent, and effectively implementable.

**Keywords:** Congress of the Republic of Colombia; legislative agenda; legislative monitoring; Lupa Legislativa; Electoral Observation Mission; party system; elections and mechanisms for participation; political inclusion; congressional reform; transparency and social oversight; public administration; territorial approach; Special Transitional Electoral Districts for Peace; CITREP; 2022–2026 constitutional term.



## Introducción

La Misión de Observación Electoral (MOE) es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil que promueve el ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía mediante la observación rigurosa, independiente y objetiva de los procesos electorales y democráticos en Colombia. En desarrollo de este mandato, la organización realiza un seguimiento permanente a la actividad legislativa del Congreso de la República sobre asuntos que inciden directamente en la calidad y el fortalecimiento de la democracia, particularmente aquellos relacionados con el sistema de partidos, la inclusión y diversidad en la política, las reformas al Congreso, las elecciones y los mecanismos de participación, la transparencia y el control social, la función pública y el enfoque territorial.

Este seguimiento se realiza a través de [Lupa Legislativa](#), una herramienta creada por la MOE que reúne, sistematiza y facilita la consulta de información sobre el trámite de los proyectos de ley y de reforma constitucional relacionados con estas materias. La plataforma permite consultar las iniciativas legislativas, conocer su avance en el Congreso y hacer seguimiento a la actividad de sus autores y ponentes.

El presente informe ofrece un balance de los proyectos de ley y de acto legislativo radicados y tramitados durante el periodo constitucional del Congreso de la República 2022-2026 en las materias objeto de seguimiento por parte de la MOE. El análisis permite identificar las principales tendencias de la agenda legislativa, los resultados normativos alcanzados y los asuntos que permanecieron pendientes al finalizar el cuatrienio. De manera complementaria, incorpora un análisis de la actividad legislativa de los representantes elegidos por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), con el propósito de examinar su participación en la producción normativa durante el primer periodo constitucional de estas curules.

El documento se estructura en cuatro apartados. El primero presenta la metodología empleada para la recopilación y el análisis de la información. El segundo caracteriza el Congreso de la República durante el periodo 2022-2026, incluyendo su composición, las variaciones en su integración y la evolución de las declaraciones políticas de las organizaciones con representación parlamentaria. El tercero desarrolla el balance de la actividad legislativa en siete categorías temáticas e incorpora un análisis de la participación legislativa de los representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP). Finalmente, el cuarto presenta las observaciones finales, las conclusiones generales y los principales retos para el Congreso de la República durante el periodo 2026-2030.

Este informe es posible gracias al apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), a través de la Embajada de Suecia en Colombia, National Endowment for Democracy (NED), la Unión Europea y Hanns Seidel Stiftung.



# 1 Metodología

## 1.1 Alcance y unidad de análisis

El informe comprendió los proyectos de ley y de acto legislativo radicados durante el periodo constitucional del Congreso de la República 2022-2026 que guardaban relación con las materias objeto de seguimiento por parte de la MOE. La unidad de análisis fue cada iniciativa legislativa, identificada mediante el número asignado en el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Para efectos de la sistematización, cada proyecto fue contabilizado desde su radicación, incluso cuando posteriormente fue acumulado con otra iniciativa. En estos casos, la acumulación se registró como parte de su trayectoria legislativa y no como la aprobación o el archivo autónomo del proyecto.

Las iniciativas fueron organizadas en siete categorías temáticas: sistema de partidos; elecciones y mecanismos de participación; inclusión y diversidad en la política; reformas al Congreso; transparencia y control social; función pública; y enfoque territorial. Cuando un proyecto abordaba más de una materia, su clasificación respondió a su objeto principal y al contenido predominante de sus disposiciones.

## 1.2 Recolección y verificación de la información

La MOE realizó un monitoreo semanal de la agenda legislativa del Congreso de la República. Este seguimiento comprendió la revisión de los proyectos radicados, las ponencias, los textos aprobados, las actas, las conciliaciones y las decisiones adoptadas por las comisiones constitucionales y las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes.

La información fue obtenida principalmente de las páginas institucionales de ambas corporaciones: la Gaceta del Congreso, los órdenes del día y los demás documentos oficiales producidos durante el trámite legislativo. Cuando los proyectos culminaron su trámite, también se consultaron las leyes, los actos legislativos y, cuando resultaba procedente, las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional durante el control de constitucionalidad.

Este ejercicio se complementó con la participación de la MOE en audiencias públicas, mesas técnicas y debates parlamentarios relacionados con las iniciativas estudiadas. Estos espacios permitieron conocer las posiciones de los autores, ponentes, entidades públicas, organizaciones sociales y demás actores que intervinieron en la discusión legislativa.

Debido a los rezagos e inconsistencias identificados en la actualización de las páginas del Senado y de la Cámara de Representantes, la información fue contrastada entre distintas fuentes oficiales antes de ser incorporada a la base de datos.

## 1.3 Sistematización y variables analizadas

La información recopilada fue consolidada en Lupa Legislativa, herramienta mediante la cual la MOE organizó y actualizó los datos correspondientes a cada iniciativa. La sistematización comprendió, entre otras, las siguientes variables:

- Número y título del proyecto.
- Tipo de iniciativa: proyecto de acto legislativo o proyecto de ley estatutaria, orgánica u ordinaria.





- Legislatura y fecha de radicación.
- Cámara de origen y comisión competente.
- Categoría y subcategoría temática.
- Origen de la iniciativa: parlamentario, gubernamental o de otro órgano con iniciativa legislativa.
- Autoría, afiliación política y ponentes.
- Número de debates aprobados.
- Acumulaciones y modificaciones relevantes.
- Estado del trámite: aprobado, archivado, acumulado o en trámite.
- Resultado normativo, incluida la sanción, promulgación o revisión constitucional correspondiente.

Los estados fueron establecidos con base en la situación de cada iniciativa al cierre del periodo constitucional 2022-2026. Los proyectos clasificados como "en trámite" correspondieron a iniciativas que no habían culminado su procedimiento legislativo y que, de conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política, podían continuar su discusión durante la legislatura siguiente, siempre que no hubiera transcurrido más de dos legislaturas desde su radicación.

## 1.4 Enfoque de análisis

El estudio se desarrolló mediante un enfoque metodológico mixto. El componente cuantitativo empleó estadísticas descriptivas para identificar la distribución de las iniciativas según su categoría temática, naturaleza jurídica, legislatura, origen y estado. También permitió calcular la proporción de proyectos aprobados, archivados, acumulados y en trámite.

El componente cualitativo examinó el contenido y el desarrollo legislativo de las iniciativas consideradas más relevantes por su incidencia en el fortalecimiento de la democracia, la garantía de los derechos políticos y el funcionamiento de las instituciones del Estado. Este análisis tuvo en cuenta los objetivos de los proyectos, las principales modificaciones introducidas durante los debates, las controversias surgidas en su trámite y los factores que incidieron en su aprobación o archivo.

En porcentaje de aprobación no fue utilizada como único indicador para valorar el trabajo del Congreso. Los resultados cuantitativos fueron interpretados a la luz del alcance de las reformas, dado que una sola iniciativa puede introducir transformaciones estructurales, mientras que un número elevado de leyes puede concentrarse en asuntos específicos o de impacto limitado.

## 1.5 Limitaciones

El seguimiento enfrentó limitaciones derivadas de la falta de actualización oportuna y de las diferencias existentes entre los sistemas de información del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. En algunos casos se identificaron retrasos en la publicación de ponencias, actas, textos aprobados, acumulaciones y estados legislativos, lo que hizo necesario reconstruir el trámite mediante la consulta y comparación de distintas fuentes oficiales.

Asimismo, el informe analiza la actividad legislativa a partir de los proyectos radicados y de su trayectoria formal. Por tanto, sus resultados no permiten atribuir por sí solos el éxito o fracaso de una iniciativa a una organización política o a un congresista, ni medir integralmente la calidad o el impacto de las normas aprobadas. Estas dimensiones requieren considerar factores como la construcción de acuerdos, la participación de distintos actores, la reglamentación, la implementación y los efectos posteriores de cada reforma.

## 2 Caracterización del Congreso 2022-2026

### 2.1 Composición del Congreso

Al inicio del periodo constitucional 2022-2026, el Congreso de la República estuvo conformado por doscientos noventa y cinco (295) congresistas, distribuidos entre ciento ocho (108) integrantes del Senado de la República y ciento ochenta y siete (187) miembros de la Cámara de Representantes.

#### 2.1.1 Senado de la República.

Respecto al Senado de la República cien (100) curules correspondieron a la circunscripción nacional ordinaria; cinco (5) fueron asignadas al partido Comunes, en virtud del régimen transitorio de reincorporación política derivado del Acuerdo Final de Paz<sup>1</sup>; dos (2) a la circunscripción nacional indígena<sup>2</sup>; y una (1) fue ocupada por el candidato a la Presidencia de la República que obtuvo la segunda mayor votación en las elecciones de 2022, de conformidad con el artículo 112 de la Constitución Política y el Estatuto de la Oposición - Ley 1909 de 2018.

La distribución partidista estuvo encabezada por la Coalición Pacto Histórico (20 curules), seguida por el Partido Conservador (15 curules), el Partido Liberal (14), el Partido Centro Democrático (13), Cambio Radical (11), el Partido de la U (10), la Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza (13), el partido Comunes (5) y la Coalición MIRA-Colombia Justa Libres (4), así como representantes del MAIS (1), AICO (1) y la Liga de Gobernantes Anticorrupción (1)<sup>3</sup>.

En materia de representación por género, el Senado quedó integrado en su elección por treinta y dos (32) mujeres y setenta y seis (76) hombres

#### 2.1.2 Cámara de Representantes

En cuanto a la composición de la Cámara de Representantes, esta se conformó por ciento sesenta y un (161) curules territoriales ordinarias, una (1) curul de la circunscripción internacional; una (1) de la circunscripción especial indígena; una (1) curul por la candidata a la Vicepresidencia de la República que obtuvo la segunda mayor votación en las elecciones de 2022; y dos (2) de la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes. Asimismo, la Cámara contó con dieciséis (16) representantes elegidos mediante las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)<sup>4</sup>, postulados por organizaciones de víctimas, organizaciones sociales y consejos comunitarios de los territorios correspondientes.

La representación partidista en la Cámara estuvo encabezada por el Partido Liberal Colombiano, con treinta y dos (32) curules, seguido por el Pacto Histórico con veintiséis (26), el Partido Conservador Colombiano con veinticinco (25), Cambio Radical con diecisiete (17), el Partido Centro Democrático con dieciséis (16), el

<sup>1</sup> El periodo constitucional 2022-2026 corresponde al segundo y último cuatrienio de aplicación del régimen transitorio de representación política establecido por el Acto Legislativo 03 de 2017, expedido en desarrollo del componente de reincorporación política del Acuerdo Final de Paz. Este régimen garantizó al partido surgido del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal —actualmente Partido Comunes— un mínimo de cinco curules en el Senado de la República y cinco en la Cámara de Representantes durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026.

<sup>2</sup> Las dos curules que corresponden a la circunscripción nacional indígena pertenecen a los partidos MAIS y AICO.

<sup>3</sup> Este Grupo Significativo de Ciudadanos obtuvo una curul en Cámara de Representantes y una en Senado en virtud del estatuto de oposición.

<sup>4</sup> El periodo constitucional 2022-2026 correspondió al primero de los dos periodos de funcionamiento de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), creadas por el Acto Legislativo 02 de 2021 para elegir dieciséis (16) representantes a la Cámara durante los periodos 2022-2026 y 2026-2030.



Partido de la U con quince (15) y el Partido Alianza Verde con once (11). También obtuvieron representación el partido Comunes con cinco (5), la Liga de Gobernantes Anticorrupción con tres (3), el Nuevo Liberalismo con uno (1), Colombia Renaciente con uno (1), Fuerza Ciudadana con uno (1), Gente en Movimiento con uno (1) y el Movimiento Alternativo Indígena y Social —MAIS— con uno (1). Adicionalmente, catorce (14) curules fueron obtenidas mediante distintas coaliciones electorales y dos (2) correspondieron a la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes. A esta composición se sumaron los dieciséis (16) representantes elegidos por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), quienes no correspondieron a una organización partidista común, sino a las organizaciones de víctimas y territoriales que los postularon.

La Cámara de Representantes en su elección, estuvo conformada por cincuenta y cuatro (54) mujeres y ciento treinta y tres (133) hombres.

### 2.1.3 Variaciones en la integración del Congreso

Durante el cuatrienio, la integración inicial del Congreso se modificó como consecuencia de decisiones judiciales y renuncia. En particular, siete (7) curules quedaron vacantes y sin posibilidad de reemplazo por la aplicación de la figura de la silla vacía, prevista en el artículo 134 de la Constitución Política. De estas, tres (3)<sup>5</sup> correspondieron al Senado de la República y cuatro (4)<sup>6</sup> a la Cámara de Representantes; entre estas últimas, una pertenecía a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)<sup>7</sup>. Otro hecho que incidió en la integración del Congreso fue la renuncia de Rodolfo Hernández a la curul que ocupaba en el Senado de la República, en ejercicio del derecho personal reconocido al candidato presidencial que obtuvo la segunda mayor votación en las elecciones de 2022. Como consecuencia de su renuncia, la curul permaneció vacante durante el resto del periodo constitucional.

Adicionalmente, durante el periodo se iniciaron dieciocho (18) procesos de pérdida de investidura contra congresistas elegidos para el periodo 2022-2026; sin embargo, ninguno culminó con la imposición de esta sanción al cierre del informe.

En conjunto, la aplicación de la silla vacía y la renuncia de Rodolfo Hernández redujeron el número efectivo de integrantes del Congreso de doscientos noventa y cinco (295) a doscientos ochenta y siete (287) al cierre del cuatrienio.

## 2.2 Declaraciones políticas de oposición

La evolución de los apoyos políticos al Gobierno nacional en el Congreso durante el cuatrienio 2022-2026 estuvo relacionada, entre otros factores, con las declaraciones de gobierno, independencia u oposición realizadas por los partidos y movimientos políticos en aplicación del Estatuto de la Oposición. Aunque estas definiciones regulan la relación de las organizaciones políticas con el Ejecutivo, no determinan el comportamiento de las bancadas ni la conformación de mayorías legislativas.

Al inicio del Gobierno 2022-2026, catorce (14) organizaciones políticas se declararon de gobierno, cuatro (4) independientes y dos (2) de oposición, lo que proporcionó al Ejecutivo una amplia base inicial de apoyo político.

<sup>5</sup>Mario Alberto Castaño Pérez, Partido Liberal Colombiano; Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Partido Centro Democrático; Iván Leónidas Name Vasquez, Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza, Partido Alianza Verde.

<sup>6</sup>Andrés David Calle Aguas, Partido Liberal Colombiano; Wadith Alberto Manzur Imbett, Partido Conservador Colombiano; Carlos Alberto Cuenca Chaux, Partido Cambio Radical.

<sup>7</sup>Karen Astrith Manrique Olarte, Asociación De Víctimas Intercultural Y Regional - Arauca.

No obstante, esta composición cambió progresivamente por las modificaciones en las declaraciones de varias colectividades.

En 2023, el Partido Conservador y el Partido de la U pasaron a la independencia, mientras que Cambio Radical pasó a la oposición. En 2024, ASI, Demócrata Colombiano y Colombia Renaciente se declararon independientes; AICO pasó a ser organización de gobierno y el Partido Ecologista Colombiano registró su declaración de gobierno. Finalmente, en 2025, el Partido Liberal se declaró independiente.

Al cierre del cuatrienio, diez (10) organizaciones políticas estaban declaradas de gobierno, ocho (8) eran independientes y tres (3) de oposición. En conjunto, estos cambios reflejan una reducción de la base política formal del Gobierno y un fortalecimiento relativo de las organizaciones independientes y de oposición.

**Figura 1 – Declaraciones de partidos políticos con personería jurídica – Congreso 2022-2026**

| ORGANIZACIÓN POLÍTICA                           | DECLARACIÓN INICIAL | DECLARACIÓN FINAL |
|-------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Partido Polo Democrático Alternativo            | Gobierno            | Gobierno          |
| Partido Unión Patriótica "UP"                   | Gobierno            | Gobierno          |
| Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS" | Gobierno            | Gobierno          |
| Movimiento Alianza Democrática Amplia ADA       | Gobierno            | Gobierno          |
| Movimiento Político Colombia Humana             | Gobierno            | Gobierno          |
| Partido Alianza Verde                           | Gobierno            | Gobierno          |
| Partido Comunes                                 | Gobierno            | Gobierno          |
| Partido Ecologista Colombiano                   | Gobierno            | Gobierno          |
| Partido Comunista Colombiano                    | Gobierno            | Gobierno          |

| ORGANIZACIÓN POLÍTICA                              | DECLARACIÓN INICIAL | DECLARACIÓN FINAL |
|----------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Partido Liberal Colombiano                         | Gobierno            | Independencia     |
| Partido Conservador Colombiano                     | Gobierno            | Independencia     |
| Partido Alianza Social Independiente "ASI"         | Gobierno            | Independencia     |
| Partido Político MIRA                              | Independencia       | Independencia     |
| Partido de la Unión por la Gente - Partido de la U | Gobierno            | Independencia     |
| Partido Colombia Justa Libres                      | Independencia       | Independencia     |
| Partido Colombia Renaciente                        | Gobierno            | Independencia     |
| Partido Demócrata Colombiano                       | Gobierno            | Independencia     |

| ORGANIZACIÓN POLÍTICA                          | DECLARACIÓN INICIAL | DECLARACIÓN FINAL |
|------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Partido Centro Democrático                     | Oposición           | Oposición         |
| Partido Liga Gobernantes Anticorrupción – LIGA | Oposición           | Oposición         |
| Partido Cambio Radical                         | Independencia       | Oposición         |

Fuente: CNE – Elaboración MOE

### 3 Balance del trabajo legislativo del Congreso de la República en el fortalecimiento democrático.

#### 3.1 Sistema de partidos

##### 3.1.1 Generalidades

Durante el cuatrienio, esta categoría se concentró principalmente en las iniciativas de reforma política dirigidas a modificar las reglas de reconocimiento, organización y funcionamiento de las organizaciones políticas. Estas propuestas abordaron asuntos como la adquisición de la personería jurídica; la militancia y la doble militancia; el transfuguismo político; la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales; y la conformación y el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

De manera complementaria, la categoría incluyó iniciativas relacionadas con los derechos de las bancadas independientes, la modificación del Estatuto de la Oposición, el derecho de réplica frente a las alocuciones presidenciales y la conmemoración de las víctimas del genocidio contra la Unión Patriótica.

En total, se radicaron veinte (20) iniciativas: diez (10) proyectos de acto legislativo y diez (10) proyectos de ley. De estos últimos, ocho (8) fueron proyectos de ley estatutaria y dos (2) proyectos de ley ordinaria. De los diez (10) proyectos de acto legislativo, ocho (8) fueron de origen parlamentario y dos (2) de origen gubernamental. Por su parte, los diez (10) proyectos de ley fueron de origen parlamentario.

##### 3.1.2 Trámite Legislativo

###### 3.1.2.1 Legislaturas

La radicación de iniciativas se distribuyó de manera desigual durante el cuatrienio. La legislatura 2024-2025 concentró el mayor número, con ocho (8) proyectos, equivalentes al 40 % del total. Le siguió la legislatura 2022-2023, con cinco (5) iniciativas, correspondientes al 25 %. En las legislaturas 2025-2026 y 2023-2024 se radicaron cuatro (4) y tres (3) proyectos, que representaron el 20 % y el 15 %, respectivamente.

**Figura 2 - Proyectos clasificados por su legislatura y su naturaleza jurídica**



Fuente: Lupa Legislativa - MOE



Según su naturaleza jurídica, diez (10) iniciativas fueron proyectos de acto legislativo, equivalentes al 50 % del total; ocho (8) fueron proyectos de ley estatutaria, que representaron el 40 %; y dos (2) fueron proyectos de ley ordinaria, correspondientes al 10 %. No se radicaron proyectos de ley orgánica.

En conjunto, los proyectos de acto legislativo y de ley estatutaria representaron el 90 % de las iniciativas estudiadas. Esta concentración respondió a que los principales asuntos abordados en la categoría —como las reformas políticas, la organización electoral y la modificación de las reglas de participación y competencia política— requerían reformas constitucionales o el desarrollo de materias sometidas a reserva de ley estatutaria.

### 3.1.2.2 Estados

Al cierre del cuatrienio, una (1) de las veinte (20) iniciativas había sido aprobada por el Congreso, equivalente al 5 % del total; quince (15), correspondientes al 75 %, fueron archivadas; y cuatro (4), equivalentes al 20 %, se acumularon con otros proyectos. Ninguna iniciativa continuaba en trámite.

**Figura 3 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



Fuente: Lupa Legislativa – MOE

De los diez (10) proyectos de ley, ocho (8) fueron archivados, uno (1) fue aprobado por el Congreso y uno (1) se acumuló con otra iniciativa. Estos estados representaron el 80 %, el 10 % y el 10 % de los proyectos de ley, respectivamente. La única iniciativa aprobada dio lugar a la Ley 2482 de 2025, mediante la cual se estableció el Día Nacional en Conmemoración de las Víctimas del Genocidio contra la Unión Patriótica.

Cinco (5) de los proyectos de ley archivados no completaron su trámite dentro del término establecido en el artículo 190 de la Ley 5.<sup>a</sup> de 1992. Estas iniciativas estaban relacionadas con los derechos de las bancadas independientes, la doble militancia y la modificación del Estatuto de la Oposición. Ninguna alcanzó el tercer debate.

En cuanto a los diez (10) proyectos de acto legislativo, siete (7) fueron archivados y tres (3) se acumularon con otras iniciativas, correspondientes al 70 % y al 30 %, respectivamente. De los proyectos archivados, seis (6) no completaron su trámite dentro del término constitucional correspondiente. El proyecto restante, que proponía una reforma política para permitir el transfuguismo, fue archivado durante el quinto debate.

Un proyecto de ley completo su trámite en el Congreso. El Proyecto de Ley 227 de 2024 Senado – 307 de 2024 Cámara, “Por medio de la cual se establece el Día Nacional en conmemoración de las Víctimas del Genocidio



contra la Unión Patriótica y se dictan otras disposiciones”, fue aprobado en cuatro debates, conciliado y sancionado como la [Ley 2482 de 2025](#).

### **3.1.3 Proyectos destacados.**

#### **3.1.3.1 Los intentos de reforma política**

La reforma política constituyó una de las principales apuestas institucionales del Gobierno nacional durante el cuatrienio 2022-2026. El primer intento se tramitó mediante el Proyecto de Acto Legislativo 018/2022 Senado – 243/2022 Cámara, al cual se acumularon otras tres iniciativas de reforma política. El proyecto fue impulsado por el Gobierno nacional y contó con la participación de congresistas de la coalición de gobierno.

La iniciativa buscaba modificar aspectos estructurales del sistema político, entre ellos la financiación estatal de las campañas electorales, la adopción de listas cerradas y bloqueadas, la paridad y alternancia de género y el fortalecimiento de la democracia interna de las organizaciones políticas. El proyecto superó los cuatro debates de la primera vuelta y comenzó su discusión en segunda. Sin embargo, durante el quinto debate fueron eliminados algunos de sus componentes centrales, particularmente las listas cerradas y paritarias y la financiación estatal plena de las campañas. Ante esta modificación, el Gobierno solicitó retirar la iniciativa, la cual fue aprobada por la Comisión Primera del Senado el 23 de marzo de 2023.

El segundo intento se inició el 24 de septiembre de 2024, cuando el ministerio del Interior radicó en la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo 336/2024 Cámara – 019/2024 Senado. La iniciativa retomó varios de los debates planteados en 2022 y se estructuró alrededor de tres ejes: la ampliación de la financiación estatal de las campañas electorales, el fortalecimiento de los partidos mediante listas cerradas y la reforma de la autoridad electoral.

En materia de financiación, el proyecto buscaba reducir la dependencia de los recursos privados y fortalecer el sistema de anticipos estatales, con el propósito de promover condiciones más equitativas de competencia y disminuir los riesgos de intereses particulares. En relación con el sistema de partidos, proponía la adopción de listas cerradas y bloqueadas, acompañadas de reglas de paridad y alternancia de género, así como medidas dirigidas a fortalecer la democracia interna de las organizaciones políticas.

La iniciativa también proponía modificar la arquitectura institucional del Consejo Nacional Electoral. Entre otros aspectos, planteaba fortalecer su autonomía, modificar el procedimiento de elección de sus integrantes y ampliar de cuatro a seis años el periodo de los magistrados, con el propósito de reducir la coincidencia de su mandato con los ciclos presidenciales y favorecer una mayor estabilidad institucional.

El proyecto fue aprobado en los dos debates correspondientes a la Cámara de Representantes y en el primer debate en la Comisión Primera del Senado. No obstante, el 16 de diciembre de 2024 no logró completar el cuarto debate de la primera vuelta debido a la desintegración del quórum en la plenaria del Senado. Como consecuencia, fue archivado por no concluir la primera vuelta dentro del periodo constitucional exigido para las reformas constitucionales.

#### **3.1.3.2 Resultado normativo efectivo**

La única iniciativa de esta categoría que culminó su trámite y entró a formar parte del ordenamiento jurídico, fue sancionado como la [Ley 2482 de 2025](#). El proyecto estableció el Día Nacional en Conmemoración de las Víctimas del Genocidio contra la Unión Patriótica y adoptó otras medidas de reconocimiento y reparación simbólica.



Su aprobación constituyó un resultado relevante en materia de memoria histórica y reconocimiento de las víctimas, la iniciativa tuvo un alcance principalmente conmemorativo y simbólico. Por tanto, no modificó las reglas estructurales de organización y funcionamiento del sistema político-electoral que constituyeron el núcleo de esta categoría.

### **3.1.4 Conclusiones**

El balance de esta categoría evidenció una marcada distancia entre la importancia de las reformas propuestas y los resultados normativos alcanzados. De las veinte (20) iniciativas radicadas, dieciocho (18), equivalentes al 90 %, fueron proyectos de acto legislativo o de ley estatutaria. Esta concentración mostró que la agenda se orientó principalmente a modificar disposiciones constitucionales o a regular materias esenciales para el ejercicio de los derechos políticos y el funcionamiento de las organizaciones políticas.

Sin embargo, quince (15) iniciativas, correspondientes al 75 % del total, fueron archivadas, mientras que cuatro (4), equivalentes al 20 %, se acumularon con otros proyectos y dejaron de continuar su trámite de manera independiente. Solo una (1) iniciativa, correspondiente al 5 %, completó el trámite legislativo y se convirtió en ley de la República. Se trató de la Ley 2482 de 2025, mediante la cual se estableció el Día Nacional en Conmemoración de las Víctimas del Genocidio contra la Unión Patriótica.

En consecuencia, el único resultado normativo efectivo tuvo un alcance principalmente conmemorativo y no introdujo modificaciones estructurales en las reglas de reconocimiento, organización, financiación o funcionamiento de las organizaciones políticas. Asimismo, ninguno de los diez (10) proyectos de acto legislativo radicados completó los ocho debates requeridos para reformar la Constitución.

Las principales dificultades se presentaron en las iniciativas de reforma política, particularmente en la construcción y permanencia de acuerdos sobre asuntos que inciden directamente en las reglas de competencia entre partidos, movimientos políticos y congresistas. Entre estos temas se encontraban la adquisición de la personería jurídica, la militancia y la doble militancia, el transfuguismo, la financiación política y la conformación y el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral.

El balance del cuatrienio mostró que la aprobación de una reforma política integral requiere acuerdos suficientemente amplios y estables para sostener las iniciativas durante todas las etapas del trámite legislativo. También demanda una delimitación clara de los problemas que se pretende resolver, coherencia entre las medidas propuestas y una discusión pública que permita evaluar sus efectos sobre el pluralismo, la representación política, la democracia interna y la equidad en la competencia electoral.

## **3.2 Elecciones y mecanismos de participación**

### **3.2.1 Generalidades**

Durante el cuatrienio, esta categoría comprendió las iniciativas relacionadas con las reglas, las instituciones y los procedimientos mediante los cuales se organizan y desarrollan las elecciones, así como los mecanismos que permiten a la ciudadanía participar e incidir directamente en las decisiones públicas.

La categoría se estructuró alrededor de tres grandes ejes. El primero correspondió a la organización y administración de los procesos electorales e incluyó la reforma del Código Electoral, la incorporación de tecnologías, los escrutinios, la inscripción de candidaturas, la arquitectura institucional de las autoridades electorales y la reglamentación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP).

El segundo eje comprendió las condiciones de la competencia electoral, como la financiación de las campañas, la Ley de Garantías Electorales, las encuestas políticas y electorales, los debates entre candidatos y las reglas aplicables a la comunicación política. El tercero reunió las iniciativas relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la revocatoria del mandato y la modificación de la Ley 1757 de 2015.

Para evitar duplicidades con la categoría de sistema de partidos, las modificaciones al Consejo Nacional Electoral que formaban parte integral de una reforma política se mantuvieron en aquella categoría. En cambio, las iniciativas autónomas orientadas a modificar la arquitectura, las competencias o el funcionamiento de las autoridades electorales fueron clasificadas en elecciones y mecanismos de participación.

En total, se radicaron treinta y ocho (38) iniciativas: trece (13) proyectos de acto legislativo y veinticinco (25) proyectos de ley. De estos últimos, quince (15) fueron estatutarios y diez (10) ordinarios. No se presentaron proyectos de ley orgánica.

En términos porcentuales, los proyectos de acto legislativo representaron el 34,21 % del total; los proyectos de ley estatutaria, el 39,47 %; y los proyectos de ley ordinaria, el 26,32 %. En conjunto, las iniciativas sometidas a trámite constitucional o estatutario representaron el 73,68 %, lo que respondió a la naturaleza de las materias electorales y de participación ciudadana abordadas.

### 3.2.2 Trámite legislativo

#### 3.2.2.1 Distribución por legislatura

La presentación de iniciativas se mantuvo relativamente constante durante el cuatrienio, aunque registró su mayor nivel durante la primera legislatura. En 2022-2023 se radicaron once (11) proyectos, equivalentes al 28,95 % del total. En la legislatura 2023-2024 se presentaron ocho (8), correspondientes al 21,05 %.

**Figura 4 - Proyectos clasificados por su legislatura y su naturaleza jurídica**



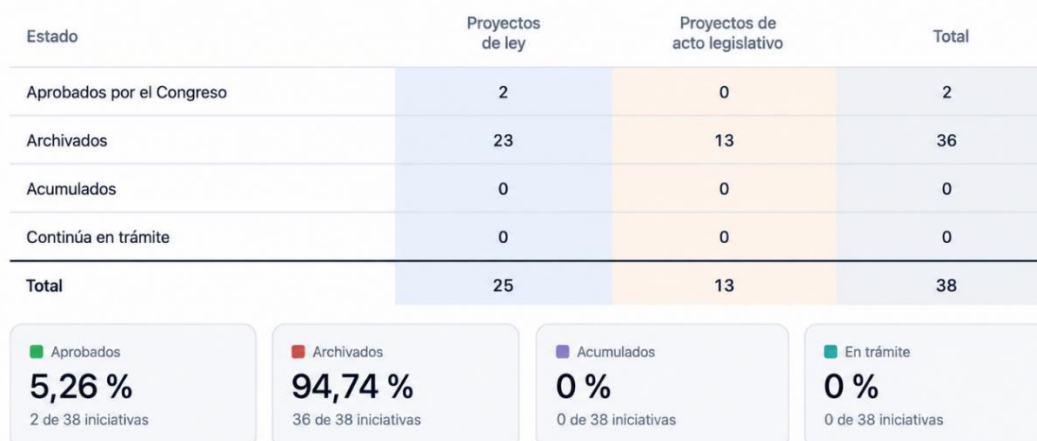
**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

Durante la legislatura 2024-2025 se radicaron nueve (9) iniciativas, equivalentes al 23,68 %, mientras que en 2025-2026 se presentaron diez (10), correspondientes al 26,32 %. Esta distribución evidenció una agenda sostenida durante todo el periodo, sin una concentración excesiva en una sola legislatura.

### 3.2.2.2 Estado de las iniciativas

Al cierre del cuatrienio, dos (2) de las treinta y ocho (38) iniciativas habían sido aprobadas por el Congreso, equivalentes al 5,26 % del total. Las treinta y seis (36) restantes, correspondientes al 94,74 %, fueron archivadas. Ningún proyecto se encontraba acumulado o continuaba en trámite.

**Figura 5 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

De los veinticinco (25) proyectos de ley, dos (2), equivalentes al 8 %, completaron los cuatro debates y fueron aprobados por el Congreso, mientras que veintitrés (23), correspondientes al 92 %, fueron archivados. Por su parte, los trece (13) proyectos de acto legislativo fueron archivados, por lo que ninguno culminó las dos vueltas y los ocho debates requeridos para reformar la Constitución.

El análisis por número de debates confirmó el bajo nivel de avance. Veintiocho (28) iniciativas, equivalentes al 73,68 %, no alcanzaron el primer debate; siete (7), correspondientes al 18,42 %, fueron aprobadas únicamente en esa instancia; y una (1), equivalente al 2,63 %, llegó hasta el segundo debate. Solo dos (2) proyectos, correspondientes al 5,26 %, completaron los cuatro debates exigidos para los proyectos de ley.

No obstante, haber completado el trámite en el Congreso no significó que ambas iniciativas se incorporaran al ordenamiento jurídico. Una fue sancionada como ley, mientras que la otra —la reforma del Código Electoral— fue declarada inconstitucional durante el control previo de la Corte Constitucional.

### 3.2.3 Proyectos destacados

#### 3.2.3.1 Regulación de las encuestas políticas y electorales

El Proyecto de Ley 280 de 2024 Senado–569 de 2025 Cámara completó los cuatro debates y fue sancionado como la Ley 2494 de 2025. Su objeto fue regular la elaboración y divulgación de encuestas sobre cargos de elección popular y opinión política, con el propósito de fortalecer la transparencia, la igualdad en el acceso a la información y la confiabilidad técnica de estas mediciones.

La ley diferenció las encuestas probabilísticas de los sondeos no representativos; amplió la información que debe contener la ficha técnica; reguló la publicación integral de los resultados; creó un repositorio público de encuestas a cargo del Consejo Nacional Electoral; y estableció una Comisión Técnica de Vigilancia de Encuestas sobre Opinión Política y Electoral.



Estas medidas representaron un avance en la trazabilidad de las mediciones, la identificación de las personas que las realizan y financian y la disponibilidad de información para el control ciudadano. También ofrecieron instrumentos para diferenciar las mediciones con capacidad de generalización estadística de aquellas que solamente reflejan las opiniones de un grupo específico.

Sin embargo, la implementación de la ley debe preservar un equilibrio entre el rigor técnico y el pluralismo informativo. El cumplimiento de las obligaciones metodológicas y documentales puede representar costos adicionales para las firmas encuestadoras, por lo que será necesario evaluar si las exigencias afectan la diversidad de mediciones disponibles o concentran su producción en organizaciones con mayor capacidad económica.

Asimismo, en 2026, mediante la Sentencia C-168 de 2026, la Corte Constitucional declaró inexecutable la disposición que permitía realizar encuestas de intención de voto únicamente durante los tres meses anteriores al primer día de inscripción de candidaturas, al considerar que imponía una restricción desproporcionada a la libertad de información. La Corte también declaró inconstitucionales los apartes del artículo 12 que exigían entregar el código computacional necesario para replicar la selección de las unidades muestrales en las encuestas realizadas en hogares y los números telefónicos de las personas participantes en encuestas telefónicas, debido a la afectación de los derechos a la intimidad y al habeas data. En consecuencia, la implementación de la ley debe ajustarse a estas decisiones, garantizando tanto la transparencia y trazabilidad de las mediciones como la libertad de información y la protección de los datos personales.

### **3.2.3.2 Reforma del Código Electoral**

El segundo proyecto aprobado por el Congreso fue el Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado—418 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria 141 de 2022 Senado, mediante el cual se pretendía expedir un nuevo Código Electoral.

La iniciativa fue presentada conjuntamente por el Ministerio del Interior, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y un grupo de senadores y representantes a la Cámara. Su propósito era actualizar integralmente las reglas sobre la organización y administración de las elecciones, la identificación electoral, la inscripción de candidaturas, las votaciones, los escrutinios, la financiación de las campañas, la incorporación de tecnologías y las funciones de las autoridades electorales.

El proyecto completó los cuatro debates y fue conciliado por el Congreso. Sin embargo, mediante la Sentencia C-340 de 2024, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la totalidad de la iniciativa por tres vicios de procedimiento: la omisión de la consulta previa con las comunidades indígenas directamente afectadas por algunas disposiciones; el incumplimiento del análisis de impacto fiscal; y la elusión del debate legislativo. En consecuencia, el proyecto no fue sancionado ni ingresó al ordenamiento jurídico.

Estas deficiencias guardaron relación con problemas identificados por la Corte en el intento de reforma adelantado durante el cuatrienio anterior. Mediante la Sentencia C-133 de 2022 se había declarado inconstitucional el Proyecto de Ley Estatutaria 234 de 2020 Senado—409 de 2020 Cámara por diferentes vicios de procedimiento, entre ellos problemas en la conciliación, ausencia de consulta previa, deficiencias en el análisis de impacto fiscal y falta de deliberación suficiente.

Leídas conjuntamente, las dos decisiones evidenciaron una falla persistente en el método utilizado para reformar integralmente la legislación electoral. En ambos casos, el Congreso logró construir las mayorías necesarias para aprobar los proyectos, pero no garantizó adecuadamente los requisitos técnicos, participativos y deliberativos exigidos para la expedición de una ley estatutaria de esta magnitud.





Una futura reforma del Código Electoral deberá partir de una ruta previa que identifique las disposiciones sometidas a consulta con los pueblos étnicos, determine sus costos y fuentes de financiación, establezca un régimen de transición y garantice la publicación oportuna de los textos y una deliberación legislativa efectiva.

### **3.2.3.3 Otras iniciativas relevantes**

Entre los proyectos archivados se destacó la reforma constitucional relacionada con las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que alcanzó dos debates antes de finalizar su trámite. Esta iniciativa pretendía modificar aspectos de la implementación del Acuerdo Final de Paz y de la representación política de las víctimas.

También fue archivado un proyecto de acto legislativo que buscaba modificar los artículos 264 y 265 de la Constitución Política y reformar la integración y las funciones del Consejo Nacional Electoral. Su archivo mantuvo pendiente la discusión sobre la independencia, autonomía y conformación de la autoridad electoral.

Durante el cuatrienio se radicarón cuatro proyectos de acto legislativo relacionados con el voto de los integrantes de la Fuerza Pública. Todos fueron archivados y solamente uno alcanzó el primer debate. De igual manera, se presentaron cuatro iniciativas sobre la revocatoria del mandato que pretendían modificar la Ley 1757 de 2015, pero ninguna completó el trámite legislativo.

También fueron archivados proyectos relacionados con la obligatoriedad de los debates electorales, la financiación de las campañas, la modificación de la Ley de Garantías Electorales, la regulación de los creadores de contenido digital en contextos políticos, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y la reglamentación de las CITREP para el periodo 2026-2030.

### **3.2.4 Conclusiones**

El balance de la categoría evidenció una actividad legislativa sostenida, pero una capacidad muy limitada para producir resultados normativos. De las treinta y ocho (38) iniciativas radicadas, treinta y seis (36), equivalentes al 94,74 %, fueron archivadas. Aunque dos (2) proyectos completaron el trámite en el Congreso, solamente uno se convirtió en ley.

La Ley 2494 de 2025 constituyó el principal resultado normativo de la categoría y fortaleció la regulación de las encuestas políticas y electorales. No obstante, su implementación deberá ser evaluada para garantizar que las exigencias técnicas favorezcan la transparencia y la confiabilidad sin restringir injustificadamente la libertad de información, el pluralismo ni la diversidad de mediciones.

La declaración de inconstitucionalidad del proyecto de Código Electoral evidenció que la existencia de mayorías parlamentarias no es suficiente para aprobar una reforma electoral integral. Además de los acuerdos políticos, se requiere una planeación técnica y procedimental que garantice la consulta previa, el análisis de impacto fiscal, la publicidad de los textos, la coherencia del régimen de transición y una deliberación legislativa efectiva.

El archivo de la totalidad de los proyectos de acto legislativo mostró, además, la ausencia de consensos suficientes para modificar la arquitectura constitucional electoral. Permanecieron pendientes las discusiones sobre la autonomía de las autoridades electorales, la financiación de las campañas, los debates entre candidatos, la participación directa de la ciudadanía, la revocatoria del mandato y la representación política de las víctimas.

Para el siguiente cuatrienio será necesario evitar la radicación reiterada de iniciativas aisladas y construir una agenda electoral coherente, sustentada en diagnósticos técnicos, procesos de participación previos y acuerdos

políticos estables. Esto permitirá que las reformas respondan de manera integral a las necesidades del sistema electoral y reduzcan el riesgo de nuevos archivos o declaraciones de inconstitucionalidad.

### 3.3 Inclusión y diversidad en la política

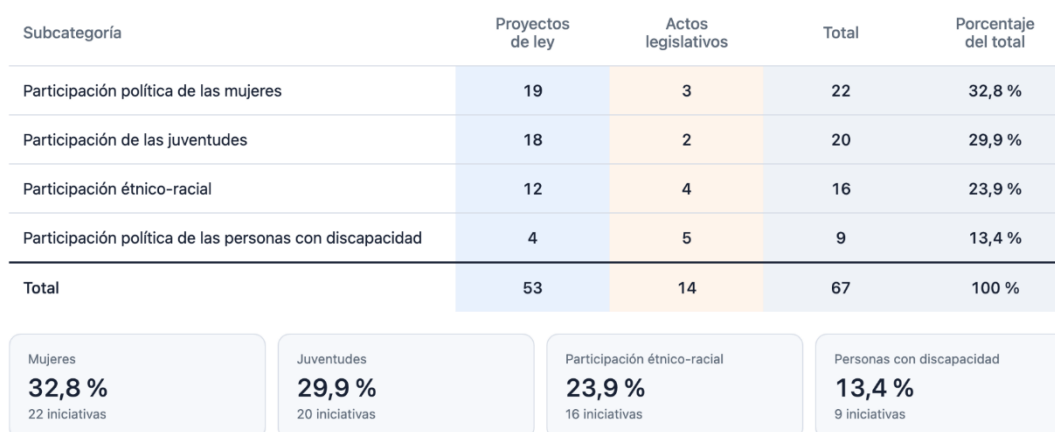
#### 3.3.1 Generalidades

Durante el cuatrienio, esta categoría agrupó las iniciativas orientadas a ampliar y garantizar la participación política de poblaciones históricamente subrepresentadas. En particular, comprendió proyectos relacionados con la participación de las mujeres, las juventudes, las comunidades étnico-raciales y las personas con discapacidad.

Las iniciativas abordaron tanto las condiciones de acceso a los espacios de representación y decisión como las garantías necesarias para ejercer los derechos políticos en condiciones de igualdad. Entre los principales asuntos se encontraron acciones afirmativas y la promoción de la participación de la mujer en política; la creación de circunscripciones especiales; la prevención y sanción de la Violencia Contra las Mujeres en Política (VCMP); la accesibilidad de los procesos electorales; las garantías para ejercer cargos públicos; y el reconocimiento de los aportes históricos y culturales de estas poblaciones a la construcción democrática del país.

En total, se radicarón sesenta y siete (67) iniciativas: cincuenta y tres (53) proyectos de ley y catorce (14) proyectos de acto legislativo. La participación política de las mujeres concentró el mayor número, con veintidós (22) proyectos, equivalentes al 32,8 % del total. Le siguieron la participación de las juventudes, con veinte (20) iniciativas (29,9 %); la participación étnico-racial, con dieciséis (16) (23,9 %); y la participación política de las personas con discapacidad, con nueve (9) (13,4 %).

**Figura 6 - Número y porcentaje de iniciativas legislativas por las subcategorías de inclusión y diversidad en política**



**Fuente:** Lupa Legislativa - MOE

En conjunto, las iniciativas sobre mujeres y juventudes representaron el 62,7 % de la agenda legislativa en esta categoría. No obstante, las propuestas relacionadas con las comunidades étnico-raciales y las personas con discapacidad recurrieron en mayor proporción a proyectos de acto legislativo, que buscaban crear circunscripciones especiales o escaños reservados en el Congreso, mientras que las iniciativas sobre mujeres y juventudes se concentraron principalmente en reformas legales.

#### 3.3.2 Trámite legislativo

### 3.3.2.1 Legislaturas

La radicación de iniciativas se distribuyó de manera desigual durante el cuatrienio. La legislatura 2022-2023 registró el mayor número, con veintiún (21) proyectos, equivalentes al 31,34 % del total. Le siguieron la legislatura 2024-2025, con veinte (20) iniciativas (29,85 %); la legislatura 2025-2026, con diecisiete (17) (25,37%); y la legislatura 2023-2024, con nueve (9) (13,43 %).

**Figura 7 - Proyectos clasificados por su legislatura y su naturaleza jurídica**



**Fuente:** Lupa Legislativa - MOE

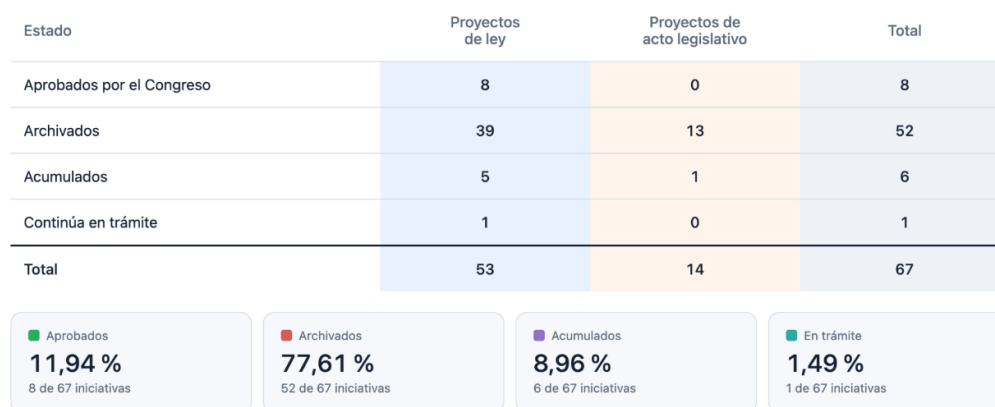
Según su naturaleza jurídica, veintisiete (27) iniciativas fueron proyectos de ley ordinaria, equivalentes al 40,30% del total; veintidós (22) fueron proyectos de ley estatutaria, correspondientes al 32,84 %; catorce (14) fueron proyectos de acto legislativo, que representaron el 20,90%; y cuatro (4) fueron proyectos de ley orgánica, equivalentes al 5,97%.

En conjunto, los proyectos de ley estatutaria y de acto legislativo sumaron treinta y seis (36) iniciativas, correspondientes al 53,73% del total. Esta composición evidencia que una parte importante de la agenda buscaba regular derechos políticos fundamentales o modificar disposiciones constitucionales, lo que requiere que las iniciativas sean tramitadas bajo procesos más estrictos.

### 3.3.2.2 Estados

Al cierre del cuatrienio, ocho (8) de las sesenta y siete (67) iniciativas fueron aprobadas por el Congreso, equivalentes al 11,94% del total; cincuenta y dos (52) fueron archivadas, correspondientes al 77,61 %; seis (6) fueron acumuladas a otros proyectos, que representaron el 8,96%; y una (1) continua en trámite, equivalente al 1,49%.

**Figura 8 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

Entre los cincuenta y tres (53) proyectos de ley, ocho (8) fueron aprobados por el Congreso, treinta y nueve (39) fueron archivados, cinco (5) acumulados y uno (1) continúa su trámite. Por su parte, de los catorce (14) proyectos de acto legislativo, trece (13) fueron archivados y uno (1) fue acumulado. Ninguno completó los ocho debates requeridos para reformar la Constitución.

El bajo nivel de avance se concentró principalmente en las primeras etapas del trámite legislativo. Cuarenta y tres (43) iniciativas, equivalentes al 64,18%, no superaron ningún debate; diez (10) alcanzaron únicamente el primero; tres (3) llegaron al segundo; y tres (3) completaron tres debates. Solo ocho (8) proyectos surtieron los cuatro debates correspondientes al trámite de las leyes.

De las ocho iniciativas aprobadas por el Congreso, cinco (5) estuvieron relacionadas con la participación política de las mujeres, dos (2) con la participación étnico-racial y una (1) con los derechos de las personas con discapacidad. Ninguno de los veinte (20) proyectos sobre participación juvenil completó su trámite. Según su naturaleza jurídica, cinco (5) de las iniciativas aprobadas fueron ordinarias, dos (2) estatutarias y una (1) orgánica.

Seis de las ocho iniciativas aprobadas han sido sancionadas al cierre del informe. Las dos restantes —el proyecto sobre capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género y el proyecto aprobatorio del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad— si bien ya completaron su trámite en el Congreso, se encuentran pendientes de sanción presidencial.

### 3.3.3 Proyectos destacados

#### 3.3.3.1 Participación política de las mujeres

La participación política de las mujeres concentró los principales resultados normativos de esta categoría. Cinco de las ocho iniciativas aprobadas estuvieron relacionadas con la ampliación de la representación, la protección frente a la violencia, las garantías para ejercer cargos públicos y el reconocimiento de los aportes históricos de las mujeres a la democracia.

La Ley 2424 de 2024 modificó la Ley 581 de 2000 y elevó del 30% al 50% la participación mínima de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios de las ramas y órganos del poder público. En materia electoral, mantuvo la cuota mínima del 30% para las listas en circunscripciones donde se eligen cinco o más curules y estableció que, a partir de 2026, las listas correspondientes a circunscripciones de menos de cinco curules deberán incluir al menos una mujer.



Por su parte, la Ley Estatutaria 2453 de 2025 (P.L. 006/2022S – 320/2022C) sobre VCMP brinda un marco de prevención, atención, protección y sanción frente a las violencias que buscan excluir a las mujeres de la vida política. Su importancia radica en que, por primera vez con rango estatutario, el ordenamiento colombiano reconoce como una violencia específica aquella que se ejerce contra una mujer por el hecho de serlo y que tiene como propósito o efecto limitar, obstaculizar o desestimar el ejercicio de sus derechos políticos en los procesos electorales, la participación ciudadana, la representación democrática o la función pública. Con ello, la VCMP deja de tratarse como un costo inevitable del ejercicio político y pasa a exigir una respuesta institucional diferenciada en todos los niveles, del nacional al comunitario.

Por otro lado, la Ley 2436 de 2024 creó la licencia de maternidad para las mujeres elegidas en corporaciones públicas. La norma permite que congresistas, diputadas, concejales y ediles participen de manera remota durante la licencia, sin ser reemplazadas, con el fin de evitar que la maternidad implique la suspensión de la representación obtenida en las urnas. Su ámbito de aplicación, sin embargo, no comprende a las mujeres elegidas para cargos uninominales, como alcaldes y gobernadoras.

También fueron aprobados el proyecto de capacitación obligatoria en violencias contra las mujeres y enfoque de género, pendiente de sanción presidencial al cierre del informe, y la Ley 2463 de 2025, que rindió honores a las mujeres sufragistas y reconoció su contribución a la conquista de los derechos políticos.

### **3.3.3.2 Participación étnico-racial y derechos de las personas con discapacidad**

En materia de participación étnico-racial, dos iniciativas completaron su trámite. La Ley 2379 de 2024 modificó las reglas sobre creación de municipios para facilitar el reconocimiento de San Basilio de Palenque como municipio especial y etnocultural. La medida creó condiciones para fortalecer su autonomía territorial, administrativa y política, aunque su materialización requiere actuaciones posteriores de las autoridades territoriales competentes.

La Ley 2471 de 2025 estableció la Cátedra de la Afroraizalidad en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Además de fortalecer el reconocimiento de la historia, la identidad y la lengua del pueblo raizal, incorporó requisitos relacionados con el dominio del creole o kriol para determinados cargos públicos en el departamento.

En relación con las personas con discapacidad, el Congreso aprobó el proyecto mediante el cual Colombia se adhiere al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este instrumento permite que, una vez se cumplan los procedimientos internos e internacionales correspondientes, las personas presenten comunicaciones individuales ante el Comité de Naciones Unidas frente a posibles vulneraciones de los derechos reconocidos por la Convención, incluidos los derechos políticos.

Sin embargo, ninguna de las iniciativas dirigidas a crear una circunscripción especial o escaños reservados para las personas con discapacidad completó su trámite. Así, el principal avance se produjo en el ámbito de las garantías internacionales de protección, pero no en la modificación de las condiciones de representación directa en el Congreso.

### **3.3.3.3 La agenda pendiente de las juventudes y de la representación política**

La participación de las juventudes constituyó la segunda subcategoría con mayor número de iniciativas: veinte (20), equivalentes al 29,9 % del total. Pese a ello, ninguna fue aprobada. Buena parte de estos proyectos buscaba reformar el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y corregir problemas identificados en el funcionamiento de los Consejos de Juventud, especialmente en materia de financiación, capacidad de incidencia y articulación con las autoridades territoriales.



La ausencia de reformas implicó que varias de las dificultades identificadas después de la primera elección de los Consejos Municipales de Juventud permanecieran sin corrección normativa para la segunda elección, realizada el 19 de octubre de 2025. El resultado evidencia que el volumen de proyectos radicados no se tradujo en una agenda legislativa capaz de consolidar y fortalecer los mecanismos institucionales de participación juvenil.

De manera similar, las propuestas de mayor alcance estructural para comunidades étnico-raciales y personas con discapacidad —particularmente la creación de circunscripciones especiales— enfrentaron mayores obstáculos para avanzar. La agenda obtuvo mejores resultados en el reconocimiento de derechos, la protección frente a la violencia y las medidas de carácter institucional o simbólico que en la transformación de las reglas de acceso a los cargos de representación política.

### 3.3.4 Conclusiones

El balance de esta categoría evidencia una agenda legislativa amplia, pero con resultados concentrados en un número reducido de iniciativas. De los sesenta y siete (67) proyectos radicados, ocho (8) fueron aprobados por el Congreso y cincuenta y dos (52) fueron archivados. Además, trece de los catorce proyectos de acto legislativo no superaron el trámite, lo que muestra las dificultades para alcanzar acuerdos sobre reformas en materia de inclusión y diversidad.

Los principales avances se produjeron en materia de participación política de las mujeres. Las normas sobre participación paritaria, violencia contra las mujeres en política y licencia de maternidad introdujeron garantías relevantes para su acceso a los espacios de decisión y para el ejercicio de los cargos públicos. Estos resultados estuvieron asociados, además, a la construcción de coaliciones multipartidistas capaces de respaldar las iniciativas durante las distintas etapas del procedimiento.

No obstante, estos logros constituyen un punto de partida y no de llegada. En el caso de la Ley 2424 de 2024, la ampliación de la cuota en las listas no garantiza por sí sola mayor representación: su materialización depende de que las organizaciones políticas postulen a las mujeres en posiciones competitivas y en territorios donde tengan posibilidades reales de resultar electas, y no como candidaturas de relleno para cumplir formalmente con la norma; en los cargos de nombramiento, depende igualmente de la voluntad de los nominadores en la provisión efectiva de los niveles decisorios.

En cuanto a la Ley 2453 de 2025, el balance de su primer año de implementación, elaborado por la MOE, evidencia una brecha entre la existencia formal de los mecanismos y su respuesta efectiva. Si bien se registran avances normativos estos no se han traducido aún en una respuesta institucional articulada: la información sobre casos permanece fragmentada, las rutas de atención carecen de definición territorial y la instancia de seguimiento creada no cuenta todavía con condiciones operativas para monitorear integralmente el fenómeno.

El balance también revela una asimetría entre las poblaciones objeto de seguimiento. Mientras cinco iniciativas relacionadas con las mujeres fueron aprobadas, la agenda de juventudes no registró ninguna aprobación y las propuestas de representación directa para comunidades étnico-raciales y personas con discapacidad no prosperaron. Esto muestra que el Congreso avanzó con mayor facilidad en medidas de reconocimiento, protección y fortalecimiento institucional que en la transformación de las reglas de competencia y representación política.

De cara al próximo Congreso, continúan pendientes la adopción de listas paritarias y alternadas; el fortalecimiento de la financiación destinada a candidaturas de poblaciones subrepresentadas; la accesibilidad de los procesos electorales; los ajustes razonables para el ejercicio de los cargos; la representación efectiva de comunidades étnico-raciales y personas con discapacidad; y la reforma de los mecanismos de participación





juvenil. La experiencia del cuatrienio muestra que el avance de esta agenda requerirá coaliciones amplias, una participación efectiva de las poblaciones destinatarias y estrategias de trámite sostenidas durante todo el procedimiento legislativo.

## 3.4 Reformas al Congreso

### 3.4.1 Generalidades

Durante el cuatrienio, esta categoría comprendió las iniciativas dirigidas a modificar la organización, el funcionamiento y los procedimientos internos del Congreso de la República. En particular, incluyó proyectos relacionados con la creación y el funcionamiento de comisiones legislativas; la regulación del cabildeo; la formación y profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo (UTL); la modificación de las reglas del trámite legislativo; el régimen salarial de los congresistas; la asistencia y permanencia en las sesiones; la rendición de cuentas; el uso de herramientas tecnológicas; y el fortalecimiento del control político.

En total, se radicarón cincuenta y siete (57) iniciativas: veinte (20) proyectos de acto legislativo y treinta y siete (37) proyectos de ley. De estos últimos, veintiséis (26) fueron de naturaleza orgánica, diez (10) ordinarios y uno (1) estatutario.

La prevalencia de los proyectos de ley orgánica y de acto legislativo respondió a la naturaleza de las materias abordadas. En conjunto, estas dos modalidades representaron el 80,70 % de las iniciativas de la categoría, dado que buena parte de los proyectos buscaba modificar la Constitución Política o la Ley 5.<sup>a</sup> de 1992, mediante la cual se expidió el Reglamento del Congreso.

### 3.4.2 Trámite legislativo

#### 3.4.2.1 Legislaturas

La presentación de iniciativas sobre reformas al Congreso mostró variaciones importantes durante el cuatrienio. La mayor actividad se registró en la legislatura 2022-2023, cuando se radicarón veintiséis (26) proyectos, equivalentes al 45,61 % del total. En la legislatura 2023-2024, la cifra descendió a siete (7) iniciativas, correspondientes al 12,28 %.

Posteriormente, durante la legislatura 2024-2025, se registró un nuevo incremento, con diecisiete (17) proyectos, equivalentes al 29,82 %. Finalmente, en la legislatura 2025-2026 se radicarón siete (7) iniciativas, que representaron el 12,28 % restante.

**Figura 9 - Proyectos clasificados por su legislatura y su naturaleza jurídica**

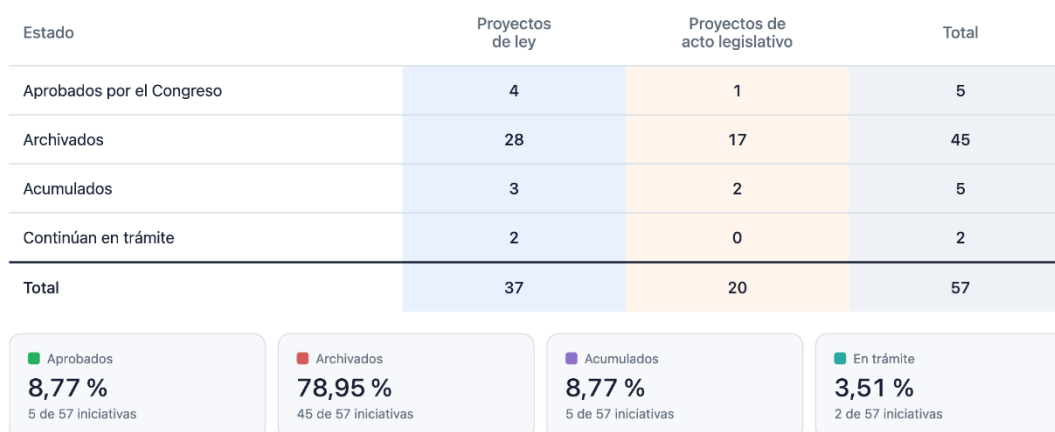


**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

### 3.4.2.2 Estado

De las cincuenta y siete (57) iniciativas analizadas, cinco (5), equivalentes al 8,77 %, completaron su trámite en el Congreso; cuarenta y cinco (45), correspondientes al 78,95 %, fueron archivadas; cinco (5), equivalentes al 8,77 %, se acumularon con otros proyectos; y dos (2), correspondientes al 3,51 %, continuaban en trámite al cierre del periodo.

**Figura 10 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

Los proyectos de acto legislativo presentaron un bajo nivel de aprobación. De las veinte (20) iniciativas radicadas, solamente una (1) completó los ocho debates requeridos para su aprobación; diecisiete (17) fueron archivadas y dos (2) se acumularon con otras iniciativas. En consecuencia, el 95 % de los proyectos de acto legislativo no culminó satisfactoriamente su trámite.

Los proyectos de ley mostraron un desempeño relativamente más favorable. Cuatro (4) completaron el trámite legislativo; uno (1) alcanzó el tercer debate; dos (2) llegaron al segundo debate; y cuatro (4) fueron aprobados únicamente en primer debate. No obstante, veintiséis (26), equivalentes al 70,27 % de los proyectos de ley, no iniciaron su discusión.



### 3.4.3 Proyectos destacados

Entre las iniciativas aprobadas se destacó el Acto Legislativo 02 de 2023, que modificó el artículo 138 de la Constitución Política y amplió el segundo periodo anual de sesiones ordinarias del Congreso. La reforma adelantó su inicio del 16 de marzo al 16 de febrero, aunque dispuso que entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no pueden tramitarse proyectos de ley estatutaria ni reformas constitucionales. Además, estableció que, durante el año en que se celebren las elecciones al Congreso, el segundo periodo comienza el 16 de marzo.

En cuanto a las reformas legales, la Ley 2405 de 2024 modificó la Ley 5.<sup>a</sup> de 1992 y creó la Comisión Legal de Paz y Posconflicto de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Esta comisión recibió competencias de seguimiento a los procesos de paz, la implementación de acuerdos y las políticas relacionadas con la construcción y preservación de la paz.

Por su parte, la Ley 2390 de 2024 incorporó herramientas tecnológicas en diferentes etapas del trámite legislativo, con el propósito de fortalecer su eficacia, celeridad, publicidad, transparencia y seguridad digital. Asimismo, la Ley 2366 de 2024 reconoció al Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL) como un ente público del orden nacional adscrito a la Rama Legislativa, con autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio.

También completó su trámite en el Congreso el Proyecto de Ley Estatutaria 157 de 2023 Cámara–273 de 2024 Senado, dirigido a promover una cultura de apertura de la información, transparencia, rendición de cuentas y diálogo entre el Congreso y la ciudadanía. Mediante la Sentencia C-028 de 2026, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la mayor parte del proyecto, pero excluyó algunas disposiciones relacionadas con la derogatoria del artículo 57 de la Ley 1757 de 2015, el contenido del informe de gestión y la obligación de los congresistas de garantizar los recursos para los espacios de diálogo público. Posteriormente, ordenó remitir el texto al Congreso para su ajuste formal y envío al presidente de la República para sanción y promulgación.

Aunque esta iniciativa constituyó un avance, su efectividad dependerá de la adopción de un formato uniforme para los informes de gestión, de la definición de indicadores verificables y comparables y de la existencia de mecanismos institucionales de seguimiento. También será necesario garantizar que los espacios y medios destinados a divulgar la gestión parlamentaria funcionen como instrumentos de rendición de cuentas y no se conviertan en escenarios de promoción política.

Al cierre del periodo continuaban en trámite el Proyecto de Ley 555 de 2026 Cámara, dirigido a fortalecer la asistencia, permanencia, transparencia y disciplina de las sesiones del Congreso, y el Proyecto de Ley 325 de 2025 Cámara, orientado a fortalecer la moción de observación como mecanismo de control político.

La iniciativa destinada a fortalecer el talento humano de las UTL —Proyecto de Ley 016 de 2024 Senado–477 de 2024 Cámara— alcanzó tres debates, pero fue archivada por no completar su trámite dentro de los términos establecidos en el artículo 190 de la Ley 5.<sup>a</sup> de 1992.

### 3.4.4 Conclusiones

El balance del cuatrienio evidenció una amplia producción legislativa sobre la organización y el funcionamiento del Congreso, pero un reducido nivel de aprobación. Solo cinco (5) de las cincuenta y siete (57) iniciativas completaron el trámite correspondiente, mientras que cerca de cuatro quintas partes fueron archivadas.

Las reformas aprobadas produjeron cambios relevantes en la duración de las sesiones ordinarias, la organización institucional del Congreso, la digitalización del trámite legislativo, la creación de la Comisión Legal de Paz y



Posconflicto y el fortalecimiento del CAEL. También se avanzó en la regulación de la rendición de cuentas de los congresistas, aunque su implementación requerirá instrumentos uniformes de seguimiento y evaluación.

No obstante, persistieron asuntos pendientes relacionados con la regulación del cabildeo, la profesionalización de las UTL, la asistencia efectiva de los congresistas, el fortalecimiento de los mecanismos de control político y la construcción de un sistema verificable y comparable de rendición de cuentas. Estas materias deberían ocupar un lugar prioritario en la agenda legislativa del siguiente Congreso.

## 3.5 Transparencia y control social

### 3.5.1 Generalidades

Durante el cuatrienio, esta categoría comprendió las iniciativas dirigidas a fortalecer la transparencia en la gestión pública y los mecanismos de prevención, detección y sanción de la corrupción, así como la participación de la ciudadanía en la vigilancia de la actividad estatal.

En particular, incluyó proyectos relacionados con el control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías; la protección de denunciantes de hechos de corrupción; el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas; la rendición de cuentas de las corporaciones públicas; la reforma del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; el seguimiento a la contratación estatal; y la publicidad, trazabilidad e integridad en la asignación y ejecución de los recursos públicos.

Durante el periodo constitucional del Congreso de la República 2022-2026 se radicaron cuarenta y dos (42) iniciativas en esta categoría: diez (10) proyectos de acto legislativo y treinta y dos (32) proyectos de ley. De estos últimos, nueve (9) fueron estatutarios, tres (3) orgánicos y veinte (20) ordinarios.

En términos porcentuales, los proyectos de acto legislativo representaron el 23,81 % de las iniciativas; los proyectos de ley estatutaria, el 21,43 %; los proyectos de ley orgánica, el 7,14 %; y los proyectos de ley ordinaria, el 47,62 %.

### 3.5.2 Trámite legislativo

#### 3.5.2.1 Legislaturas

La radicación de iniciativas presentó un comportamiento variable durante el cuatrienio. En la legislatura 2022-2023 se presentaron nueve (9) proyectos, equivalentes al 21,43 % del total. En la legislatura 2023-2024, la cifra disminuyó a ocho (8), correspondientes al 19,05 %.

Posteriormente, la actividad legislativa aumentó: en la legislatura 2024-2025 se radicaron trece (13) iniciativas, equivalentes al 30,95 %, mientras que en la legislatura 2025-2026 se presentaron doce (12), correspondientes al 28,57 %. En consecuencia, más de la mitad de los proyectos de esta categoría —el 59,52 %— fueron radicados durante las dos últimas legislaturas.

**Figura 11 - Proyectos clasificados por su legislatura y su naturaleza jurídica**

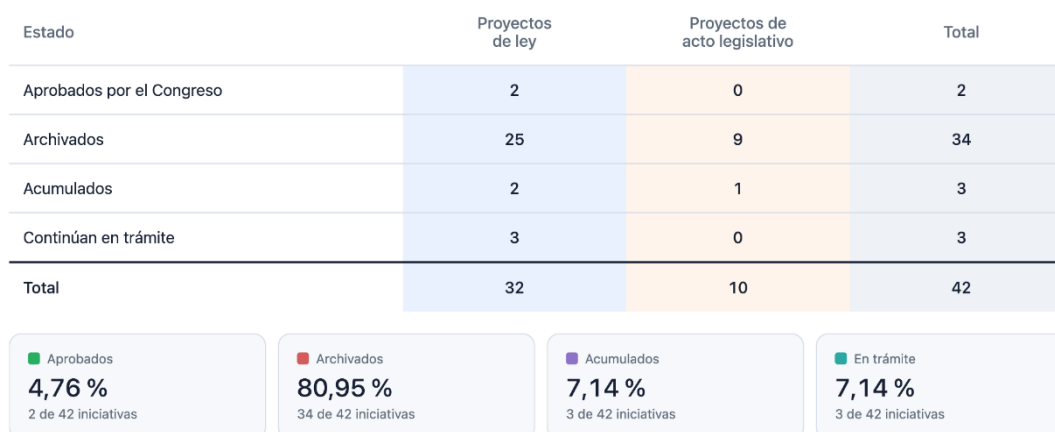


**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

### 3.5.2.2 Estado

De las cuarenta y dos (42) iniciativas analizadas, solamente dos (2), equivalentes al 4,76 %, completaron el trámite legislativo; treinta y cuatro (34), correspondientes al 80,95 %, fueron archivadas; tres (3), equivalentes al 7,14 %, se acumularon con otros proyectos; y tres (3), también correspondientes al 7,14 %, continuaban en trámite al cierre del periodo.

**Figura 12 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

Los resultados evidenciaron una baja capacidad de las iniciativas para avanzar en el trámite legislativo. Más de cuatro quintas partes fueron archivadas y ningún proyecto de acto legislativo logró completar los ocho debates requeridos para reformar la Constitución.

El principal obstáculo se presentó antes del inicio de la discusión: treinta y un (31) proyectos, equivalentes al 73,81 %, no alcanzaron el primer debate. Adicionalmente, ocho (8), correspondientes al 19,05 %, avanzaron solamente hasta esa etapa. Esto evidencia las dificultades de las iniciativas sobre transparencia y control social para incorporarse de manera efectiva en la agenda legislativa y alcanzar los consensos necesarios para su aprobación.



### 3.5.3 Proyectos destacados

Una de las iniciativas aprobadas dio lugar a la Ley 2443 de 2024, mediante la cual se garantizó la continuidad de la función pública de vigilancia y control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías durante el bienio 2025-2026. La norma prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2026 la planta temporal de la Contraloría General de la República creada para ejercer esta función.

La aprobación de esta ley permite mantener la capacidad institucional destinada al control fiscal de los recursos de regalías. Sin embargo, el alcance de esta Ley es temporal, pues se limitó a prorrogar la planta de personal sin establecer un esquema permanente para el ejercicio de estas funciones.

Asimismo, la norma no incorporó una evaluación integral sobre la efectividad de la estructura temporal ni estableció indicadores públicos que permitieran conocer sus resultados en materia de prevención, detección y sanción de irregularidades. En futuras iniciativas sobre esta materia sería conveniente exigir la publicación periódica de información sobre la gestión realizada, los hallazgos fiscales, los procesos adelantados, los recursos recuperados y el impacto del modelo de vigilancia.

El segundo proyecto aprobado por el Congreso fue el Proyecto de Ley 072 de 2024 Cámara-428 de 2025 Senado, dirigido a crear y regular incentivos para quienes promovieran acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998. Al cierre del informe, la iniciativa había completado los cuatro debates y se encontraba pendiente de sanción presidencial.

Durante el cuatrienio también fueron archivados al menos cinco proyectos dirigidos a fortalecer la vigilancia ciudadana sobre la contratación estatal. Estas iniciativas buscaban mejorar el acceso a la información contractual y facilitar el seguimiento ejercido por la ciudadanía, las veedurías y las organizaciones sociales.

También fue archivado un proyecto presentado durante la legislatura 2024-2025 que pretendía incorporar nuevos mecanismos de veeduría ciudadana al trámite legislativo. Aunque la iniciativa avanzó en la Cámara de Representantes, no logró completar el procedimiento correspondiente. Su archivo representó una oportunidad perdida para fortalecer la participación ciudadana y la vigilancia sobre el ejercicio de la función legislativa.

Al cierre del cuatrienio continuaban en trámite tres iniciativas. La primera, correspondiente al Proyecto de Ley 476 de 2025 Cámara, buscaba establecer medidas integrales de protección para las personas que reportaran o denunciaran presuntos hechos de corrupción y crear el Sistema Unificado de Protección a Reportantes y Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC).

La segunda, identificada como Proyecto de Ley 564 de 2026 Cámara, proponía crear el Sistema Único de Trazabilidad, Validación y No Duplicidad de Subsidios Estatales (SUTS), como una herramienta de interoperabilidad, consulta y control sobre la asignación de subsidios y beneficios financiados con recursos públicos.

La tercera iniciativa proponía establecer una incompatibilidad sobreviniente para alcaldes y gobernadores cuando sus cónyuges, compañeros permanentes o familiares dentro de determinados grados de parentesco se inscribieran o resultaran elegidos como congresistas. El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado y continuaba su trámite legislativo.

### 3.5.4 Conclusiones

El balance de esta categoría evidenció una baja tasa de aprobación. Solo dos (2) de las cuarenta y dos (42) iniciativas completaron el trámite legislativo, mientras que el 80,95 % fueron archivadas. Esta situación resulta





especialmente relevante porque la mayoría de los proyectos buscaba fortalecer la vigilancia ciudadana, la integridad pública y el control sobre la utilización de los recursos estatales.

Aunque la Ley 2443 de 2024 garantizó temporalmente la continuidad del control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías, permaneció pendiente la construcción de un esquema institucional permanente, acompañado de indicadores públicos que permitieran evaluar su eficacia.

También persistieron vacíos en la protección de denunciantes de corrupción, la vigilancia sobre la contratación pública, el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y la trazabilidad de los subsidios estatales. Estas materias deberían ocupar un lugar prioritario en la agenda del siguiente Congreso.

En relación con la financiación política, durante el cuatrienio no se aprobaron iniciativas orientadas a establecer el reporte en tiempo real de los ingresos y gastos de las campañas electorales en el aplicativo Cuentas Claras. En el siguiente periodo constitucional será necesario avanzar hacia mecanismos que permitan consultar esta información durante el desarrollo de las campañas y fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas y territoriales de la autoridad electoral para investigar y sancionar oportunamente las irregularidades.

## 3.6 Función pública

### 3.6.1 Generalidades

Durante el cuatrienio, esta categoría comprendió las iniciativas relacionadas con la organización, provisión, ejercicio y control de la función pública. En ella se incluyeron proyectos orientados a modificar la estructura y el funcionamiento de entidades estatales y órganos de control; fortalecer el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales y distritales y la Contraloría General de la República; y desarrollar medidas relacionadas con la descentralización y la calidad de la gestión pública.

La categoría también abarcó las reglas aplicables a los cargos públicos y de elección popular, entre ellas los requisitos, las inhabilidades y las incompatibilidades de los servidores públicos; las condiciones para el ejercicio de los cargos de concejal y diputado y para el funcionamiento de las juntas administradoras locales; y las normas relativas a la contratación estatal, el mérito en el acceso al empleo público y la prevención de los delitos contra la administración pública.

En total, se radicarón treinta y seis (36) iniciativas: veintitrés (23) proyectos de ley y trece (13) proyectos de acto legislativo. La iniciativa fue predominantemente parlamentaria: treinta y tres (33) proyectos, equivalentes al 91,67 % del total, fueron presentados por congresistas. Dos (2) contaron con iniciativa gubernamental —los proyectos relacionados con el número de diputados y con las competencias y los recursos del Sistema General de Participaciones— y uno (1) fue presentado por la Procuraduría General de la Nación, relativo a la creación de la Universidad del Ministerio Público.

En la Cámara de Representantes iniciaron su trámite veinticinco (25) iniciativas: dieciséis (16) proyectos de ley y nueve (9) proyectos de acto legislativo. Las once (11) restantes fueron radicadas en el Senado de la República. Asimismo, treinta y tres (33) de los treinta y seis (36) proyectos fueron asignados a las comisiones primeras constitucionales permanentes, mientras que los demás fueron tramitados por las comisiones Cuarta, Sexta y Séptima, de acuerdo con las materias presupuestales, educativas o laborales abordadas.

Los principales asuntos estudiados pueden agruparse en tres bloques. El primero comprendió el fortalecimiento del Ministerio Público y de los órganos de control, mediante iniciativas sobre los concursos de mérito en la Procuraduría, la Universidad del Ministerio Público, la financiación y el funcionamiento de las personerías y la

reforma de la Contraloría General de la República. El segundo reunió los proyectos relacionados con las corporaciones y los cargos de elección popular del nivel territorial, particularmente las condiciones de los concejales, el número de diputados y el fortalecimiento de las juntas administradoras locales. El tercero incluyó las reformas a la contratación estatal y otras medidas de integridad pública, como el presupuesto abierto y la modificación del régimen penal aplicable a los delitos contra la administración pública.

### 3.6.2 Trámite legislativo

#### 3.6.2.1 Legislaturas

La radicación de iniciativas disminuyó progresivamente durante el cuatrienio. La legislatura 2022-2023 concentró catorce (14) proyectos, equivalentes al 38,89 % del total. Le siguieron las legislaturas 2023-2024, con nueve (9) iniciativas —25 %—; 2024-2025, con ocho (8) —22,22 %—; y 2025-2026, con cinco (5) —13,89 %—.

Según su naturaleza jurídica, trece (13) iniciativas fueron proyectos de acto legislativo, equivalentes al 36,11 %; diecinueve (19) fueron proyectos de ley ordinaria, correspondientes al 52,78 %; dos (2) fueron proyectos de ley estatutaria y dos (2) proyectos de ley orgánica, que representaron el 5,56 % del total en cada caso.

**Figura 13 - Proyectos clasificados por su legislatura y su naturaleza jurídica**

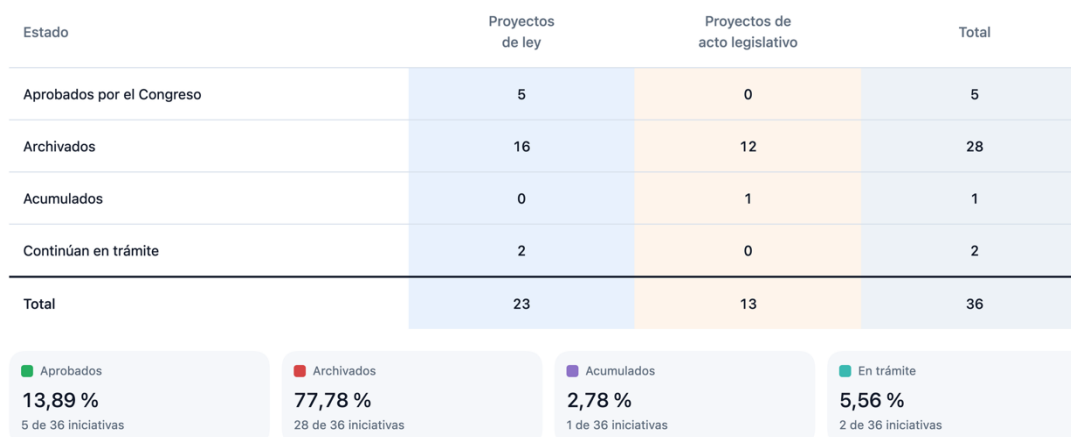


**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

#### 3.6.2.2 Estados

Al cierre del periodo constitucional del Congreso de la República 2022-2026, cinco (5) de las treinta y seis (36) iniciativas habían sido aprobadas y se habían convertido en leyes de la República, equivalentes al 13,89 % del total. Veintiocho (28) fueron archivadas, correspondientes al 77,78 %; una (1) fue acumulada a otro proyecto, equivalente al 2,78 %; y dos (2) continuaban en trámite, que representaron el 5,56 %.

**Figura 14 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

De los veintitrés (23) proyectos de ley, cinco (5) fueron aprobados, dieciséis (16) fueron archivados y dos (2) continuaban en trámite. En cuanto a los trece (13) proyectos de acto legislativo, doce (12) fueron archivados y uno (1) fue acumulado. En consecuencia, ninguna de las reformas constitucionales estudiadas culminó su trámite.

En relación con el avance legislativo, veinticinco (25) iniciativas, equivalentes al 69,44 %, no superaron ningún debate. Dos (2) proyectos aprobaron un debate; dos (2), dos debates; y otros dos (2), tres debates. Los cinco (5) proyectos restantes culminaron los cuatro debates exigidos y se convirtieron en leyes de la República.

### 3.6.3 Proyectos destacados

Cinco proyectos culminaron satisfactoriamente su trámite legislativo. En materia de organización territorial, el Proyecto 330 de 2023 Senado–416 de 2023 Cámara se convirtió en la Ley Orgánica 2298 de 2023, mediante la cual se establecieron las reglas para determinar el número de diputados que integran las asambleas departamentales.

Por su parte, el Proyecto 073 de 2022 Cámara–118 de 2023 Senado se convirtió en la Ley 2422 de 2024, que adoptó medidas para fortalecer administrativa y financieramente las personerías municipales y distritales. Asimismo, el Proyecto 155 de 2023 Senado–573 de 2025 Cámara dio lugar a la Ley 2457 de 2025, que estableció fuentes de financiación para los concursos públicos de mérito adelantados por la Procuraduría General de la Nación.

En relación con las condiciones para el ejercicio de cargos de elección popular en el nivel territorial, el Proyecto 069 de 2023 Senado–435 de 2024 Cámara se convirtió en la Ley 2461 de 2025. Esta norma incrementó los honorarios de los concejales de los municipios de quinta y sexta categoría, amplió el número de sesiones reconocidas y reguló el pago de su seguridad social.

Finalmente, el Proyecto 123 de 2025 Senado–339 de 2025 Cámara fue sancionado como Ley 2553 de 2025, mediante la cual se transformó el Instituto de Estudios del Ministerio Público en la Universidad del Ministerio Público.

Entre los proyectos archivados se destacó el Proyecto 041 de 2024 Cámara–173 de 2025 Senado, dirigido a fortalecer las juntas administradoras locales, que alcanzó tres debates antes de ser archivado por tránsito de



legislatura. El Proyecto 178 de 2023 Senado–311 de 2024 Cámara, relacionado con la interpretación del régimen de inhabilidades previsto en la Ley 2200 de 2022, también aprobó tres debates sin culminar su trámite.

En el plano constitucional, el Proyecto de Acto Legislativo 004 de 2024 Cámara, que buscaba establecer requisitos mínimos para el ejercicio de altos cargos públicos y para ser congresista, alcanzó dos debates. Una iniciativa similar fue presentada posteriormente mediante el Proyecto de Acto Legislativo 106 de 2025 Cámara, pero tampoco prosperó.

También fue archivado el Proyecto de Acto Legislativo 413 de 2024 Cámara, que pretendía armonizar el ordenamiento constitucional con la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de las restricciones a los derechos políticos de los servidores elegidos popularmente. La iniciativa se relacionaba con las obligaciones derivadas de la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, en la cual la Corte Interamericana concluyó que una autoridad administrativa no puede imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de funcionarios elegidos democráticamente. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, no prosperaron los proyectos orientados a reformar el Estatuto General de Contratación Pública, promover la pluralidad de oferentes y modificar el régimen penal de los delitos contra la administración pública. El Proyecto de Acto Legislativo 208 de 2022 Cámara, relacionado con la Contraloría General de la República, fue acumulado a otra iniciativa.

Al corte de información permanecían en trámite dos proyectos. El Proyecto 232 de 2025 Cámara, que buscaba garantizar la doble instancia en determinados procesos de nulidad electoral contra servidores públicos de elección popular, había sido aprobado en primer debate. El Proyecto 502 de 2025 Cámara, de naturaleza orgánica y relacionado con las competencias y los recursos del Sistema General de Participaciones, todavía no había iniciado su discusión.

### 3.6.4 Conclusiones

El balance de la categoría muestra que, aunque la mayoría de las iniciativas no culminó su trámite, se alcanzaron resultados normativos concretos. Cinco (5) de los treinta y seis (36) proyectos se convirtieron en leyes, mientras que veintiocho (28) fueron archivados. Sin embargo, ninguna de las trece (13) propuestas de reforma constitucional fue aprobada.

Las iniciativas que prosperaron se concentraron principalmente en asuntos técnicos y sectoriales: la organización de las asambleas departamentales, el fortalecimiento financiero de las personerías, la financiación de los concursos de mérito de la Procuraduría, las condiciones para el ejercicio del cargo de concejal y la formación de los servidores públicos. Estas normas pueden contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, especialmente en el nivel territorial y en los órganos que integran el Ministerio Público.

En contraste, las iniciativas de mayor alcance estructural o que involucraban controversias institucionales y políticas no lograron culminar su trámite. Entre ellas se encontraron las reformas a la contratación estatal, la modificación de las facultades disciplinarias de la Procuraduría frente a servidores de elección popular, la transformación de la Contraloría General de la República, la regulación de los requisitos para altos cargos públicos y el fortalecimiento integral de la descentralización.

En consecuencia, los resultados del cuatrienio muestran avances puntuales en materia de mérito, organización administrativa y fortalecimiento territorial, pero no una reforma integral de la función pública. La efectividad de las leyes aprobadas dependerá de su reglamentación, sostenibilidad financiera e implementación territorial,



así como de que el fortalecimiento de las entidades se traduzca en mayor autonomía, transparencia, profesionalización y calidad en la prestación de los servicios públicos.

## **3.7 Enfoque territorial**

### **3.7.1 Generalidades**

Durante el cuatrienio, esta categoría comprendió las iniciativas relacionadas con la organización político-administrativa de los territorios y el fortalecimiento de su autonomía, sus competencias y sus capacidades institucionales. También incluyó proyectos sobre la representación territorial en entidades estatales y corporaciones públicas de elección popular; la reparación de las víctimas del conflicto armado desde una perspectiva territorial; y la implementación y el fortalecimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

De manera complementaria, se estudiaron iniciativas dirigidas a proteger los liderazgos sociales y comunitarios; fortalecer las juntas de acción comunal y los concejos municipales; y modificar instrumentos de organización, asociación y planificación territorial, como las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) y los regímenes administrativos especiales.

En total, durante el periodo constitucional del Congreso de la República 2022-2026 se radicaron diecisiete (17) iniciativas relacionadas con esta categoría: catorce (14) proyectos de ley y tres (3) proyectos de acto legislativo. Aunque la agenda comprendió asuntos diversos, una parte importante de las iniciativas estuvo orientada al fortalecimiento de las entidades territoriales mediante la asignación de mayores competencias, recursos y mecanismos de autonomía.

### **3.7.2 Trámite legislativo**

#### **3.7.2.1 Legislaturas**

La radicación de iniciativas se mantuvo relativamente constante durante el cuatrienio, con un incremento moderado en sus dos últimas legislaturas. En 2022-2023 se presentaron tres (3) proyectos, equivalentes al 17,65 % del total; en 2023-2024 se radicaron cuatro (4), correspondientes al 23,53 %; y en cada una de las legislaturas 2024-2025 y 2025-2026 se presentaron cinco (5), que representaron, respectivamente, el 29,41 %.

Según su naturaleza jurídica, doce (12) iniciativas fueron proyectos de ley ordinaria, equivalentes al 70,59 % del total; tres (3) fueron proyectos de acto legislativo, correspondientes al 17,65 %; y dos (2) fueron proyectos de ley estatutaria, que representaron el 11,76 %. No se radicaron proyectos de ley orgánica.

**Figura 15 - Proyectos clasificados por su legislatura y su naturaleza jurídica**

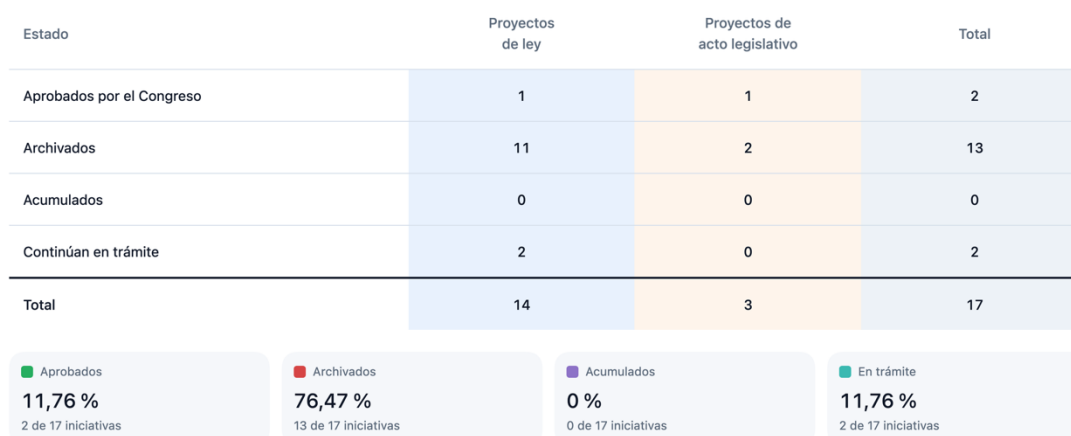


**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

### 3.7.2.2 Estados

Al cierre del periodo constitucional del Congreso de la República 2022-2026, dos (2) de las diecisiete (17) iniciativas habían culminado satisfactoriamente su trámite, equivalentes al 11,76 % del total. Trece (13) fueron archivadas, correspondientes al 76,47 %, y dos (2) continuaban en trámite, que representaron el 11,76 %. Ninguna iniciativa fue acumulada.

**Figura 16 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

De los catorce (14) proyectos de ley, uno (1) fue aprobado, once (11) fueron archivados y dos (2) continuaban en trámite. En cuanto a los tres (3) proyectos de acto legislativo, uno (1) culminó su trámite y fue promulgado como reforma constitucional, mientras que los otros dos (2) fueron archivados.

La elevada proporción de iniciativas archivadas evidencia las dificultades para construir y mantener acuerdos alrededor de reformas relacionadas con la descentralización política, administrativa y fiscal. No obstante, uno de los proyectos aprobados introdujo una transformación constitucional significativa en la distribución de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales.





### 3.7.3 Proyectos destacados

El principal resultado de esta categoría fue el Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2024 Senado–437 de 2024 Cámara, radicado durante la legislatura 2023-2024 y promulgado como [Acto Legislativo 03 de 2024](#). La reforma modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política con el propósito de fortalecer la autonomía territorial y estableció que los recursos del Sistema General de Participaciones aumentarían gradualmente hasta alcanzar el 39,5 % de los ingresos corrientes de la Nación.

La reforma dispuso un periodo de transición de doce años, cuyo inicio depende de la expedición de la ley orgánica que regule la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales. Asimismo, estableció que el incremento no podría comenzar antes de 2027 y que la transferencia de recursos debía realizarse de manera simultánea y equivalente a la asignación de nuevas competencias.

El segundo resultado normativo fue el Proyecto de Ley 279 de 2024 Cámara–405 de 2025 Senado, radicado en la legislatura 2024-2025 y sancionado como Ley 2565 de 2026. La norma prorrogó hasta el 28 de mayo de 2037 la vigencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y adoptó medidas para fortalecer técnica, institucional y financieramente los municipios PDET. También buscó mejorar la articulación de los instrumentos de planeación territorial y ampliar las fuentes de financiación disponibles para estos programas.

Entre las iniciativas archivadas se encontraban proyectos orientados a fortalecer la protección de los liderazgos sociales mediante mecanismos comunitarios; reconocer y dignificar la labor de las juntas de acción comunal; ampliar la participación de los concejos municipales en la planeación territorial; y modificar figuras de asociación y organización administrativa de los territorios. La ausencia de resultados en estas materias evidencia que una parte importante de la agenda territorial permaneció pendiente.

Al cierre del cuatrienio continuaban en trámite dos proyectos radicados en la Cámara de Representantes. El [Proyecto de Ley 480 de 2025 Cámara](#) buscaba fortalecer las competencias de los concejos municipales y distritales para formular observaciones y recomendaciones sobre las metas, los indicadores y la distribución programática de los recursos de los planes de desarrollo y los presupuestos locales.

Por su parte, el [Proyecto de Ley 525 de 2026 Cámara](#) proponía modificar la Ley 1448 de 2011 para otorgar prioridad en el pago de la indemnización administrativa a las víctimas del conflicto armado residentes en municipios PDET. Ninguno de los dos proyectos había surtido su primer debate, por lo que podrían continuar su trámite durante la siguiente legislatura.

### 3.7.4 Conclusiones

El balance de la categoría evidencia que la agenda territorial tuvo una presencia constante, aunque limitada, durante el cuatrienio. De las diecisiete (17) iniciativas radicadas, trece (13) fueron archivadas y solamente dos (2) culminaron su trámite. Sin embargo, los resultados alcanzados tuvieron una relevancia particular por su incidencia en la autonomía fiscal de las entidades territoriales y en la implementación territorial del Acuerdo Final de Paz.

El Acto Legislativo 03 de 2024 introdujo una de las modificaciones más significativas del cuatrienio en materia de descentralización, al establecer una nueva senda de crecimiento para los recursos del Sistema General de Participaciones. No obstante, su impacto dependerá de la expedición de la ley orgánica de competencias y de la adecuada articulación entre la transferencia de recursos, la asignación de responsabilidades y las capacidades institucionales de las entidades territoriales.



La Ley 2565 de 2026, por su parte, extendió la vigencia de los PDET y fortaleció su marco institucional y financiero. Su implementación deberá asegurar la participación efectiva de las comunidades, la articulación entre los distintos instrumentos de planeación y la asignación suficiente y oportuna de recursos para el cierre de brechas en los territorios más afectados por el conflicto armado.

En contraste, permanecieron pendientes las iniciativas relacionadas con la protección de liderazgos sociales y comunitarios, el fortalecimiento de las juntas de acción comunal y de los concejos municipales, la reparación de las víctimas desde una perspectiva territorial.

### 3.8 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) corresponden a 16 curules en la Cámara de Representantes, creadas en desarrollo del Acuerdo Final de Paz de 2016. Su propósito es garantizar la representación política y fortalecer la voz de las víctimas residentes en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Estas circunscripciones son: C1, Nariño, Cauca y Valle del Cauca; C2, Arauca; C3, Bajo Cauca; C4, Catatumbo; C5, Chocó; C6, Caquetá; C7, sur del Meta y Guaviare; C8, Montes de María; C9, Pacífico del Valle del Cauca y Cauca; C10, Pacífico de Nariño; C11, Putumayo; C12, Magdalena, La Guajira y Cesar; C13, sur de Bolívar; C14, sur de Córdoba; C15, sur del Tolima; y C16, Urabá.

Las CITREP fueron creadas para dos periodos constitucionales del Congreso de la República: 2022-2026 y 2026-2030. Por ello, el cierre del primer periodo constituye una oportunidad para examinar su desempeño, identificar los asuntos en los que se concentró su participación legislativa y valorar en qué medida las iniciativas promovidas guardan relación con los objetivos de representación territorial y de las víctimas que justificaron la creación de estas curules.

En este contexto, la Misión de Observación Electoral (MOE) analizó la autoría y coautoría de las iniciativas legislativas, relacionadas con las materias incluidas en este informe, en las que participaron los 16 representantes elegidos por las CITREP. La base registra 47 proyectos únicos: 15 proyectos de acto legislativo y 32 proyectos de ley. Para evitar duplicidades, cada iniciativa se contabiliza una sola vez en los resultados generales, aunque haya sido suscrita por varios representantes.

### 3.8.1 Participación Legislativa

*Figura 17 - Apoyo legislativo por CITREP*

| Circunscripción | Representante                      | P.A.L. | P.L. | Total |
|-----------------|------------------------------------|--------|------|-------|
| 1               | Juan Pablo Salazar Rivera          | 4      | 4    | 8     |
| 2               | Karen Astrith Manrique Olarte      | 4      | 6    | 10    |
| 3               | John Jairo González Agudelo        | 3      | 7    | 10    |
| 4               | Diógenes Quintero Amaya            | 2      | 8    | 10    |
| 5               | Jhon Fredy Núñez Ramos             | 1      | 4    | 5     |
| 6               | James Hermenegildo Mosquera Torres | 8      | 11   | 19    |
| 7               | William Ferney Aljure Martínez     | 2      | 9    | 11    |
| 8               | Luis Ramiro Ricardo Buelvas        | 1      | 5    | 6     |
| 9               | Orlando Castillo Advíncula         | 5      | 7    | 12    |
| 10              | Gerson Lisímaco Montaña Arizala    | 6      | 5    | 11    |
| 11              | Jhon Fredi Valencia Caicedo        | 5      | 6    | 11    |
| 12              | Jorge Rodrigo Tovar Vélez          | 1      | 2    | 3     |
| 13              | Juan Carlos Vargas Soler           | 1      | 5    | 6     |
| 14              | Leonor María Palencia Vega         | 2      | 6    | 8     |
| 15              | Haiver Rincón Gutiérrez            | 1      | 5    | 6     |
| 16              | Karen Juliana López Salazar        | 2      | 4    | 6     |

**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

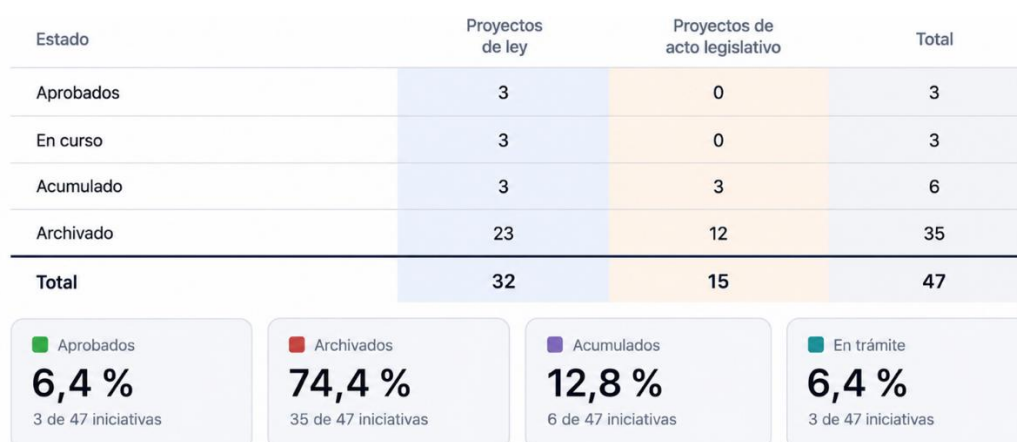
La participación fue desigual entre las curules. James Hermenegildo Mosquera Torres registró 19 intervenciones, seguido por Orlando Castillo Advíncula, con 12, y por William Ferney Aljure Martínez, Gerson Lisímaco Montaña Arizala y Jhon Fredi Valencia Caicedo, con 11 cada uno. En el extremo opuesto, Jorge Rodrigo Tovar Vélez aparece en tres iniciativas y Jhon Fredy Núñez Ramos en cinco. El promedio fue de 8,9 participaciones por representante, con una mediana de nueve.

También se observa una mayor participación en proyectos de ley: 94 de las 142 intervenciones, equivalentes al 66,2 %, correspondieron a este tipo de iniciativa, mientras que 48, el 33,8 %, se relacionaron con proyectos de acto legislativo. Esta diferencia resulta esperable por la mayor cantidad de proyectos de ley incluidos en la base, pero también muestra que la actividad de las CITREP se orientó principalmente a reformas legales y no constitucionales.

### 3.8.2 Resultados en el trámite legislativo

El balance de resultados evidencia una baja tasa de aprobación. De las 47 iniciativas únicas, tres se convirtieron en ley de la República, tres continúan en trámite, seis fueron acumuladas y 35 fueron archivadas.

**Figura 18 - Proyectos clasificados por su estado legislativo**



**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

El 74,5 % de las iniciativas fueron archivadas. Al sumar los proyectos acumulados, el 87,3 % no culminó como iniciativa autónoma ni permaneció activo bajo su radicado original. La acumulación no implica necesariamente un fracaso, pues el contenido puede continuar dentro de otro proyecto, pero sí supone que la propuesta dejó de avanzar de manera independiente.

El rezago fue mayor en los actos legislativos: 12 de los 15 fueron archivados y los tres restantes se acumularon; ninguno se aprobó ni continuó en trámite. Los resultados positivos se concentraron en los proyectos de ley: dos se convirtieron en ley de la República y cuatro siguen en curso. En conjunto, estas seis iniciativas representan el 12,8 % del universo analizado.

### 3.8.3 Categorización de las iniciativas

La agenda legislativa de las CITREP no se concentró exclusivamente en asuntos territoriales o directamente asociados con la implementación del Acuerdo de Paz. La mayor cantidad de iniciativas se ubicó en transparencia y control social, reformas del Congreso y sistema de partidos. Estas tres categorías reúnen 23 proyectos, equivalentes al 48,9 % del total.

**Figura 19 - Proyectos CITREP por categoría**

| Categoría                                | Total     | Porcentaje   |
|------------------------------------------|-----------|--------------|
| Transparencia y control social           | 9         | 19,15 %      |
| Reformas del Congreso                    | 7         | 14,89 %      |
| Sistema de partidos                      | 7         | 14,89 %      |
| Inclusión política: étnico-racial        | 6         | 12,77 %      |
| Inclusión política: mujeres              | 6         | 12,77 %      |
| Elecciones y mecanismos de participación | 4         | 8,51 %       |
| Inclusión política: juventud             | 3         | 6,38 %       |
| Enfoque territorial                      | 2         | 4,26 %       |
| Función pública                          | 2         | 4,26 %       |
| Inclusión política: discapacidad         | 1         | 2,13 %       |
| <b>Total</b>                             | <b>47</b> | <b>100 %</b> |

**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

El componente de inclusión política también tuvo una presencia significativa. Las iniciativas relacionadas con participación étnico-racial, mujeres, juventudes y personas con discapacidad sumaron 16 proyectos, equivalentes al 34,0 % del total. Dentro de este grupo sobresalen la participación política étnico-racial y la participación de las mujeres, con seis iniciativas cada una.

En contraste, solo dos proyectos, el 4,3 %, fueron clasificados directamente en enfoque territorial. Este resultado sugiere que las curules desarrollaron una agenda amplia, que incorporó asuntos institucionales, electorales y de inclusión, pero dedicó una proporción reducida de sus iniciativas a medidas explícitamente orientadas a los territorios PDET o a las víctimas residentes en ellos. Esta observación no implica que las demás categorías carezcan de efectos territoriales; sí muestra, no obstante, que el vínculo territorial no fue el eje predominante de la producción legislativa analizada.

Los resultados también varían por categoría. Las cuatro iniciativas sobre elecciones y mecanismos de participación fueron archivadas. En sistema de partidos, cinco proyectos fueron archivados y dos acumulados. Por su parte, transparencia y control social concentra dos de los cuatro proyectos que continúan en trámite, pero ninguna iniciativa convertida en ley. Las únicas categorías con proyectos aprobados fueron enfoque territorial y reformas del Congreso, con una ley cada una.

### 3.8.4 Apoyo legislativo

La existencia de un respaldo amplio entre representantes CITREP no garantizó el avance de las iniciativas. De los seis proyectos con mayor número de curules participantes, cuatro fueron archivados, uno fue acumulado y solo uno se convirtió en ley de la República.

El caso más significativo es el proyecto de prórroga de los municipios PDET, respaldado por representantes de 12 de las 16 circunscripciones, es decir, por el 75 % de las curules.

**Figura 20 - Apoyos a iniciativas legislativas**

| Proyecto                                                      | Apoyo de Representantes CITREP | Estado              |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| Comisión Legal de Paz — P.L. 057/2022C                        | 13                             | Acumulado           |
| Prórroga municipios PDET — P.L. 279/2024C–405/2025S           | 12                             | Ley de la República |
| Asociaciones público-populares — P.L. 325/2023C               | 11                             | Archivado           |
| Asociaciones público-populares — P.L. 081/2024C               | 10                             | Archivado           |
| Transfuguismo y libertad política — P.A.L. 394/2024C          | 10                             | Archivado           |
| Circunscripción especial afro en el Senado — P.A.L. 010/2024S | 9                              | Archivado           |

**Fuente:** Lupa Legislativa – MOE

No obstante, los demás casos muestran que la coautoría numerosa, por sí sola, no supera las barreras del trámite legislativo. La Comisión Legal de Paz contó con el respaldo de 13 representantes, pero fue acumulada; mientras que las dos iniciativas de asociaciones público-populares, el proyecto sobre transfuguismo y la propuesta de una circunscripción especial afro en el Senado fueron archivados. Por consiguiente, la cantidad de firmas debe analizarse junto con otros factores, como la construcción de acuerdos con otras bancadas, la prioridad otorgada al proyecto, la oportunidad de su presentación y la capacidad de acompañar cada etapa del trámite.

## 4 Observaciones finales

### 4.1 Balance general del cuatrienio

Durante el periodo constitucional del Congreso de la República 2022-2026 se radicaron doscientas setenta y siete (277) iniciativas relacionadas con las materias objeto de seguimiento de la MOE. De estas, ochenta y tres (83), equivalentes al 29,96 %, fueron proyectos de acto legislativo y ciento noventa y cuatro (194), correspondientes al 70,04 %, fueron proyectos de ley. Entre estos últimos se contabilizaron cien (100) proyectos de ley ordinaria, cincuenta y nueve (59) de ley estatutaria y treinta y cinco (35) de ley orgánica.

La actividad legislativa fue especialmente intensa en las categorías de inclusión y diversidad en la política, con sesenta y siete (67) iniciativas, y reformas al Congreso, con cincuenta y siete (57). En conjunto, ambas concentraron el 44,77 % de los proyectos estudiados. Les siguieron transparencia y control social, con cuarenta y dos (42); elecciones y mecanismos de participación, con treinta y ocho (38); función pública, con treinta y seis (36); sistema de partidos, con veinte (20); y enfoque territorial, con diecisiete (17).

Esta distribución evidencia que el Congreso no careció de propuestas para modificar las instituciones democráticas. Por el contrario, durante el cuatrienio se configuró una agenda extensa y diversa, que abordó desde la organización de los partidos y las autoridades electorales hasta la inclusión de poblaciones históricamente subrepresentadas, la transparencia, el funcionamiento del Congreso, la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado. El principal desafío no estuvo, por tanto, en la



generación de iniciativas, sino en su capacidad para incorporarse efectivamente a la agenda, construir acuerdos y culminar el trámite legislativo.

De las doscientas setenta y siete (277) iniciativas, veinticinco (25), equivalentes al 9,03 %, fueron aprobadas por el Congreso; doscientas veintitrés (223), correspondientes al 80,51 %, fueron archivadas; diecinueve (19), equivalentes al 6,86 %, se acumularon con otros proyectos; y diez (10), correspondientes al 3,61 %, continuaban en trámite al finalizar el periodo.

No todas las iniciativas aprobadas produjeron un resultado normativo. De los veintitrés (23) proyectos de ley que culminaron su trámite en el Congreso, uno —la reforma al Código Electoral— fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. En consecuencia, el resultado normativo del cuatrienio estuvo conformado por veintidós (22) leyes —incluidas aquellas pendientes de sanción o promulgación al cierre del informe— y dos (2) reformas constitucionales. Estas veinticuatro (24) normas representaron el 8,66 % de las iniciativas estudiadas.

## 4.2 Una agenda amplia, pero fragmentada

La proporción de proyectos aprobados no permite, por sí sola, evaluar el desempeño del Congreso. Una tasa reducida de aprobación puede comprender reformas de amplio alcance institucional, mientras que un número elevado de leyes puede estar compuesto por disposiciones específicas, conmemorativas o de impacto sectorial. Por esta razón, el balance cuantitativo debe interpretarse conjuntamente con la relevancia, el alcance y las condiciones de implementación de las normas aprobadas.

El cuatrienio produjo algunos cambios significativos, particularmente en materia de descentralización fiscal, funcionamiento del Congreso, fortalecimiento de entidades públicas y ampliación de garantías para la participación política de sectores históricamente excluidos. Sin embargo, una parte importante de los resultados se concentró en reformas puntuales, mientras que varias de las transformaciones estructurales discutidas durante el periodo no lograron consolidarse.

Persistieron, entre otros asuntos pendientes, la reforma integral del sistema político y electoral; la modernización del Código Electoral; la reforma de la autoridad electoral; la regulación del cabildío; el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los congresistas; la protección de denunciantes de corrupción; la transparencia en la contratación pública y en la financiación de las campañas; y el fortalecimiento de los mecanismos de participación política de las juventudes, las comunidades étnicas y las personas con discapacidad.

Las dificultades para aprobar estas reformas obedecieron a factores diferentes. En algunos casos, las iniciativas no fueron priorizadas y no alcanzaron siquiera el primer debate. En otros, avanzaron mientras existieron acuerdos mínimos, pero fueron perdiendo sus componentes centrales durante la discusión. También se identificaron proyectos que contaron con mayorías para su aprobación, pero presentaron deficiencias en la preparación y conducción del procedimiento legislativo. La experiencia de los dos proyectos de Código Electoral evidencia que la construcción de mayorías no sustituye la consulta previa, el análisis del impacto fiscal, la publicidad de los textos ni la deliberación suficiente.

En conjunto, los resultados muestran una agenda legislativa fragmentada, en la que la reiteración de iniciativas no siempre estuvo acompañada de una estrategia que permitiera superar las dificultades identificadas en intentos anteriores. La radicación sucesiva de proyectos similares puede mantener un asunto en la discusión pública, pero no garantiza su aprobación si no se revisan previamente sus fundamentos técnicos, fiscales, constitucionales y políticos.





### 4.3 Publicidad y trazabilidad de la actividad legislativa

El seguimiento realizado por la MOE también permitió identificar dificultades persistentes para acceder a información completa, actualizada y consistente sobre el trámite de las iniciativas. Las páginas institucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes presentaron rezagos en la actualización de los estados legislativos, las ponencias, las actas, los textos aprobados, las acumulaciones y las decisiones adoptadas durante el procedimiento.

Estas limitaciones dificultan la reconstrucción del trámite de los proyectos y afectan la capacidad de la ciudadanía, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y los propios congresistas para realizar seguimiento y control sobre la actividad legislativa. La publicidad no se satisface únicamente con la publicación eventual de documentos: requiere información oportuna, organizada, comprensible y disponible en formatos que permitan su consulta, descarga y reutilización.

El siguiente Congreso debería avanzar hacia un sistema unificado de información legislativa que integre los registros de ambas cámaras y permita conocer, en tiempo real, el estado de cada proyecto, los textos sometidos a consideración, las votaciones, las proposiciones, los impedimentos, las acumulaciones, la autoría y las ponencias. Este sistema debería incorporar identificadores únicos para las iniciativas, plazos obligatorios de actualización, datos abiertos, versiones históricas de los documentos y mecanismos que permitan verificar la integridad de la información publicada.

### 4.4 Retos para el Congreso 2026-2030

El próximo Congreso recibirá una agenda democrática todavía abierta. Su principal reto será transformar la acumulación de diagnósticos y proyectos en reformas coherentes, técnicamente sólidas y capaces de mantenerse durante todas las etapas del procedimiento legislativo. Para ello será necesario:

1. Retomar la reforma política y electoral con una metodología que articule acuerdos políticos, consulta previa, análisis fiscal, transición institucional y deliberación pública.
2. Expedir la legislación necesaria para implementar la reforma constitucional al Sistema General de Participaciones, asegurando correspondencia entre los recursos transferidos, las competencias asignadas y las capacidades de las entidades territoriales.
3. Convertir los avances en inclusión política en garantías efectivas, especialmente para las juventudes, las comunidades étnicas y las personas con discapacidad, ámbitos en los que la producción legislativa no se tradujo proporcionalmente en resultados normativos.
4. Fortalecer la integridad electoral y administrativa mediante la regulación del cabildeo, la protección de denunciantes de corrupción, el seguimiento a la contratación pública y la publicidad oportuna de la financiación de las campañas electorales.
5. Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas del Congreso, mediante estándares uniformes para los informes de gestión, información verificable sobre asistencia y votaciones, mayor transparencia en el funcionamiento de las unidades de trabajo legislativo y mecanismos efectivos de participación y control ciudadano.
6. Modernizar la gestión de la información legislativa para garantizar la publicidad, trazabilidad y comparabilidad de las decisiones adoptadas por el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

El balance del periodo 2022-2026 muestra, en definitiva, que la calidad del trabajo legislativo no depende del número de proyectos radicados, sino de la capacidad del Congreso para seleccionar prioridades, construir acuerdos democráticos, respetar las exigencias constitucionales y convertir las iniciativas en normas



implementables y sometidas al escrutinio ciudadano. El desafío del siguiente periodo no será producir más proyectos, sino transformar las agendas pendientes en decisiones públicas coherentes, transparentes y capaces de fortalecer de manera efectiva la democracia colombiana.