

COLOMBIA 2024: ¿EL CAMBIO QUE SE ESFUMA?

Colombia 2024: Is Change Fading Away?

DOI: 10.4067/S0718-090X2025000200205

VOLUMEN 45 / N° 2 / 2025 / 205-227

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política

cienciapolitica.uc.cl



LUIS BERNARDO MEJÍA GUINAND 

Universidad de Los Andes, Colombia

SANTIAGO GIRALDO DAZA 

Universidad de Los Andes, Colombia

RESUMEN

El año 2024 en Colombia estuvo marcado por importantes retos políticos, legislativos y administrativos para el gobierno del presidente Gustavo Petro. Estos desafíos pusieron a prueba la promesa de un “gobierno del cambio”, el cual terminó replicando las mismas prácticas de la política tradicional. Este artículo sostiene que esto ocurrió por la confluencia de tres factores: las dificultades para consolidar una coalición estable en el Congreso, los conflictos con las otras ramas del poder y una gestión irregular de las políticas públicas. Este artículo reseña estos impases y describe las herramientas que el presidente utilizó para sobreponerse a dichas tensiones.

Palabras clave: Colombia, coalición de gobierno, gabinete, política pública, gobernabilidad

ABSTRACT

The year 2024 in Colombia was marked by significant political, legislative, and administrative challenges for President Gustavo Petro's government. These challenges put the promise of a “government of change” to the test, which ultimately ended up replicating the same practices of traditional politics. This article argues that this outcome was the result of the convergence of three factors: difficulties in consolidating a stable coalition in Congress, conflicts with other branches of power, and irregular management of public policies. The article reviews these impasses and describes the tools the president used to navigate these tensions.

Keywords: Colombia, governing coalition, cabinet, public policy, governability



I. INTRODUCCIÓN

El presidente Gustavo Petro, primer mandatario de izquierda en la historia de Colombia, llegó al poder con la promesa, no solo de transformar las profundas desigualdades sociales del país, sino las costumbres políticas. Sin embargo, lo que se ofreció como un gobierno del cambio, en la práctica, no dista mucho de los viejos hábitos de la política tradicional y la promesa, hecha en campaña, de avanzar hacia un país más justo y equitativo pareciese se comienza a esfumar. Esto ocurre por la confluencia de tres factores que se agudizaron durante el año 2024. Primero, las dificultades, por parte del presidente, para mantener una coalición de gobierno en el legislativo. Segundo, la conflictiva relación del ejecutivo con las otras dos ramas del poder, lo que llevó al presidente, en más de una ocasión, a afirmar que existía un “bloqueo institucional” y que se estaba tejiendo, por parte de la oposición, un golpe de Estado en su contra. Tercero, los problemas de gestión de la agenda de política pública. Este artículo aborda estos impases, así como las herramientas que utilizó el presidente para sobreponerse a dichas tensiones e impulsar sus políticas de gobierno. El escrito está dividido en cinco secciones incluyendo esta introducción. En la segunda parte, se describe la estrategia del presidente para organizar unas bases parlamentarias que le permitieran construir una mayoría para gobernar. En la tercera sección se analiza las tensiones institucionales en las relaciones entre el ejecutivo con el legislativo y las cortes. La cuarta parte hace un recuento de los avances en política pública del gobierno, así como sus principales limitaciones. La quinta sección concluye.

II. LA COALICIÓN QUE NO FUE

En los sistemas presidencialistas multipartidistas, es difícil que un presidente, con un partido minoritario en el congreso, consiga las mayorías necesarias para aprobar las reformas que se propone. De hecho, es común que estos presidentes estructuren sus gabinetes con la intención de maximizar la supervivencia de las coaliciones legislativas que los apoyan y, de esta manera, mejorar su gobernabilidad (Amorim Neto, 1998; Chasqueti, 2001). Este hecho no fue la excepción en el gobierno del presidente Gustavo Petro. Durante el primer año de su mandato, el presidente favoreció la agrupación de formaciones políticas con el fin de obtener apoyo legislativo y sacar adelante su ambiciosa agenda de reformas sociales. Petro consiguió una coalición heterogénea que unió sectores de izquierda con partidos tradicionales como el Partido Liberal, el Conservador y el Partido de la Unidad Nacional (Partido de la U), todos ellos con representación en el gabinete. Sin embargo, administrar en coalición implica pactar con los partidos aliados, no solo el reparto de las carteras ministeriales, sino ceder en algunos aspectos de la agenda programática (Chasqueti 2001, 2006; Albala 2009; Renno y Taeko 2015; Martínez-Gallardo y Schleiter 2015). Pero, el presidente Petro no estuvo dispuesto a esto. Los desacuerdos frente a la reforma a la salud con los partidos de la U, Liberal y Conservador, especialmente en lo re-

lacionado con el papel de la empresa privada en el manejo del sector, llevaron, en abril del 2024, al hundimiento en el congreso del proyecto de ley de reforma del sistema sanitario de Colombia. La Comisión Séptima del Senado archivó, por mayoría absoluta, la propuesta. A los partidos políticos de oposición, Centro Democrático, Colombia Justa Libres y MIRA, que votaron el archivo a la reforma, se le unieron los votos negativos de los partidos Liberal, Conservador y de la U (Hernández, 2024). La caída de este proyecto de ley se constituyó no solo en la derrota política más importante para el presidente, sino que generó el fin de las relaciones del gobierno, ya tensas desde el año anterior, con los partidos tradicionales a los cuales el presidente señaló como responsables del hundimiento de la propuesta legislativa (Hernández, 2024).

Este hecho marcó un parteaguas en la estrategia de negociación del ejecutivo con el legislativo. Ante el fracaso del plan inicial del presidente de negociar con las colectividades, a través de los jefes de los partidos, el gobierno pasó a una estrategia más personalizada de conversación directa con los congresistas (Duque, 2024). Esta nueva táctica, de negociaciones fragmentadas, buscó sacar provecho de la indisciplina partidaria y de la falta de consenso interno de las colectividades, para asegurar los votos que el gobierno requería con urgencia. Es decir, el presidente puso en acción su caja de herramientas del ejecutivo (Raile, Pereira and Power, 2011) y optó por influir en el comportamiento de los legisladores mediante la negociación de votos al menudeo por cuotas burocráticas y promesas de proyectos regionales (Duque, 2024). Este giro en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo reflejó un retorno hacia las tácticas utilizadas por los gobiernos anteriores, prácticas que el presidente Petro prometió erradicar en campaña.

Estos apoyos legislativos coyunturales, con políticos oportunistas que se identificaban con el gobierno sólo en la medida que maximizan su acceso al patronazgo, le pasaron una costosa cuenta al presidente. Como lo señaló el ex ministro de educación Alejandro Gaviria en un mensaje en su cuenta de X *“El gobierno decidió en algún momento, sobre todo en el contexto de una mala propuesta de reforma a la salud, que sus relaciones con el congreso iban a ser negociaciones individuales con los congresistas. Ese fue el origen de la gran corrupción”* (Rodríguez, 2024). En efecto, a lo largo de los primeros meses del 2024, una investigación de la periodista Paula Bolívar, del medio noticioso W Radio, destapó el mayor hecho de corrupción del gobierno de Gustavo Petro. Bolívar reveló sobrecostos por cerca de 20 mil millones de pesos (alrededor de U\$ 4,905,000), por parte de Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y de Desastres (UNGRD), en un contrato para la compra de 40 carrotanques destinados para llevar agua potable a las comunidades indígenas del departamento de La Guajira. Los avances de la investigación de la Fiscalía General de la Nación sobre la responsabilidad de los implicados en el escándalo de corrupción, Olmedo López, director de la entidad, y Sneyder Pinilla, subdirector de la organización, encontraron, además, indicios de tráfico de influencias, por parte de estos funcionarios, para favorecer a congresistas que apoyaran al gobierno. Según la Fiscalía, con dineros

de la UNGRD se pagaron coimas a los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes, Iván Name (partido Alianza Verde) y Andrés Calle (partido Liberal), para acelerar el trámite de las reformas sociales del Ejecutivo en el Congreso (Reynoso, 2024). De igual manera, según la Fiscalía, por intermediación de López y Pinilla, cinco congresistas se beneficiaron con la posibilidad de redireccionar tres contratos estatales hacia los beneficiarios que ellos señalaran. Los testimonios de los exdirectivos de la UNGRD vincularon, además a siete altos miembros del gobierno Petro, entre los cuales se encontraban tres de los funcionarios de la mayor confianza del presidente, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia, Carlos Ramón González, el ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla y el ministro del interior Luis Fernando Velasco. Estos tres funcionarios tenían un papel importante en la coordinación del paso de las reformas por el Congreso. En total, las investigaciones señalaron que la corrupción en la UNGRD podría haber involucrado más de 580,000 millones de pesos (alrededor de U\$142,240,000) en desvío de recursos y sobornos. La gravedad de las acusaciones en contra de González, Velasco y Bonilla hicieron insostenible su permanencia en sus cargos, por lo que el presidente optó por aceptar la renuncia de dichos funcionarios.

Este escándalo de corrupción no sólo golpeó la idea de transformación que el presidente ofreció en campaña, sino que contribuyó a la tercera crisis ministerial desde el inicio del gobierno. Como se puede observar en la tabla 1, entre febrero y diciembre de 2024 el presidente cambió 10 de los 19 ministros del gabinete correspondientes a las carteras de Interior, Relaciones Internacionales, Hacienda, Justicia, Agricultura, Comercio, Educación, Vivienda, Transporte y Deporte. A pesar de que el presidente Petro explicó, durante un viaje a Estocolmo en junio, que *“el cambio en el gabinete se debe principalmente a que estamos en la mitad del Gobierno y es necesario hacer una evaluación”* (Gómez, 2024), lo cierto es que dichos relevos respondieron a una estrategia política de Petro por adaptarse a un nuevo escenario político volátil. Por ejemplo, la nueva ministra del Deporte, Luz Cristina López, fue postulada por el representante a la Cámara conservador, Alfredo Ape Cuello, y su llegada facilitó el apoyo de un grupo de conservadores a los proyectos del gobierno en el Congreso (La Silla Vacía 2024a). Por su parte, con la designación en el gabinete de Juan Fernando Cristo y Luis Gilberto Murillo el presidente buscó mejorar las relaciones con el congreso. Cristo es un político liberal, disidente de ese partido y muy crítico del expresidente César Gaviria, actual jefe de la colectividad. El nombramiento de Cristo en el ministerio de gobierno tuvo tres objetivos. Primero, atraer a los congresistas liberales inconformes con la dirección de Cesar Gavia con el fin de sacar adelante las reformas del Gobierno. Segundo, establecer un dialogo con los partidos independientes de La U y el Conservador, pues estas bancadas tenían la fuerza para inclinar la balanza legislativa a favor del gobierno en debates claves en el legislativo. Tercero, aprovechar el perfil de Cristo para recomponer las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Cristo no sólo fue senador entre 1998 y 2014, por el partido liberal, sino que fue ministro de interior, entre 2014 y 2017, del gobierno de Juan Manuel Santos. En ese cargo Cristo

impulsó el paquete de normas del acuerdo de paz con las Farc. La experiencia y agudeza política de Cristo eran importantes para mediar en la relación del presidente con los partidos tradicionales. Por su parte, Luis Gilberto Murillo, quien venía de ser embajador en Washington y quien también fue ministro, de ambiente, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, es reconocido por su carácter propositivo y mediador. Murillo llegó a la cartera de relaciones exteriores para defender las iniciativas de paz y cambio climático de Petro, así como para asegurar el apoyo bipartidista en Estados Unidos a Colombia.

Los recambios en los ministerios también respondieron a la búsqueda del presidente por rodearse de personas leales a su causa ideológica. Los nuevos ministros de educación, vivienda y transporte salieron de las huestes del partido del presidente Colombia Humana. Mientras que los ministros entrantes de hacienda, agricultura y comercio llegaron, a manera de enroque, del interior del gobierno. Los ministros designados de hacienda y agricultura eran los viceministros de esas carteras y el ministro de comercio, industria y turismo era el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Por su parte, la ministra entrante de Justicia había sido ternada por el presidente para ocupar el cargo de Fiscal General de la Nación.

Tabla 1: rotación ministerial 2024

Cartera	Ministro	Entrada	Salida	Partido
Interior	Luis Velasco	1 de mayo de 2023	3 de julio de 2024	Liberal
	Juan Fernando Cristo	8 de julio de 2024	En el cargo	En Marcha
Cancillería	Álvaro Leyva	7 de agosto de 2022	8 de febrero de 2024 (suspendido)	Independiente
	Luis Murillo	8 de febrero de 2024	En el cargo	Renaciente
Hacienda	Ricardo Bonilla	1 de mayo de 2023	4 de diciembre de 2024	Colombia Humana
	Diego Guevara	4 de diciembre de 2024	En el cargo	Independiente
Justicia	Néstor Osuna	17 de agosto de 2022	1 de julio de 2024	Independiente - Liberal
	Angela Buitrago	8 de julio de 2024	En el cargo	Independiente
Agricultura	Jhenifer Mojica	1 de mayo de 2023	8 de agosto de 2024	Independiente
	Martha Carvajalino	8 de agosto de 2024	En el cargo	Independiente
Comercio, Industria y Turismo	Germán Umaña	11 de agosto de 2022	11 de junio de 2024	Unión Patriótica
Educación	Luis Carlos Reyes	11 de junio de 2024	En el cargo	Independiente
	Aurora Vergara	9 de marzo de 2023	23 de julio de 2024	Soy Porque Somos
Vivienda	Daniel Rojas	23 de julio de 2024	En el cargo	Colombia Humana
	Catalina Velasco	11 de agosto de 2022	23 de julio de 2024	Independiente - Liberal

Cartera	Ministro	Entrada	Salida	Partido
Transporte	Helga Rivas	23 de julio de 2024	En el cargo	Colombia Humana
	William Camargo	1 de mayo de 2023	8 de julio de 2024	Colombia Humana
	María Constanza García	8 de julio de 2024	En el cargo	Colombia Humana
	Astrid Rodríguez	7 de marzo de 2023	15 de febrero de 2024	Independiente
Deporte	Luz Cristina López	5 de marzo de 2024	En el cargo	Independiente-Conservador

Fuente: construcción propia a partir de información de prensa

El remezón de funcionarios públicos no se limitó al gabinete presidencial. Durante el 2024 también hubo cambios en la dirección del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento de Prosperidad Social, la Dirección Nacional de Inteligencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Superintendencia de Industria y Turismo, la Superintendencia Nacional de Salud, entre otras. El común denominador de las nuevas designaciones fue el privilegiar el perfil activista sobre la experiencia y el conocimiento en el tema. Ante las críticas que este tipo de decisiones suscitaron en la opinión pública, el presidente justificó su actuar con el siguiente mensaje en X: *“La tecnocracia es tener a supuestos técnicos en el poder. Democracia es tener gente en el poder”, “En la primera, la gente sirve a los supuestos técnicos. En la segunda, los técnicos sirven al pueblo”* (La República, 2024). La intención del presidente fue rodearse de fichas que lo respaldaran sin reparos en medio de un ambiente de polarización creciente.

Petro buscó complementar la estrategia de reorganización de su coalición descrita con lo que Aníbal Pérez-Liñán (2008) denomina como “coaliciones callejeras.” Estas alianzas con movimientos sociales, sindicatos, comunidades indígenas, partidos de izquierda y organizaciones no gubernamentales buscaron, principalmente en momentos de crisis de gobernabilidad, movilizar en el espacio público el apoyo popular al gobierno. El objetivo de esto fue presionar al congreso para que aprobara las reformas sociales del ejecutivo y alertar a la ciudadanía de lo que el mandatario denominó el intento de un “golpe blando” al presidente. Por ejemplo, el 8 de mayo, en un discurso en la ciudad de Cartagena, el presidente afirmó: *“Si se atreven a romper la Constitución y a violar el voto del año 2022, millones de colombianos tienen que salir a las calles, los invito, les solicito independientemente de qué pase conmigo y rodear pacíficamente los centros del poder en Colombia hasta que se restablezca el orden constitucional en este país”* (Lancheros, 2024). En la misma dirección, el 17 de agosto, en la asamblea de su partido, la Colombia Humana, el presidente exclamó: *“Hoy, las reformas sociales están en peligro. Tumban la reforma pensional o la laboral, no sé qué, en el Congreso o no sé dónde. ¿Y dónde está el pueblo? ¿Dónde están los ancianos y las ancianas a las cuales pretendería la extrema derecha quitarles el pequeño bocado de comida que nosotros hemos logrado”* (...) *“¿En qué estamos usando nuestra energía política? ¿En pelear entre nosotros? Debería de haber millones de personas en las calles defendiendo el proyecto de la democracia”* (García, 2024). No

en vano, durante el año 2024, se llevaron a cabo varias marchas en Colombia en apoyo al presidente Gustavo Petro y sus políticas gubernamentales, entre las que sobresalieron:

- **9 de abril:** donde las centrales obreras, sindicatos, maestros y ciudadanos se movilizaron en diferentes ciudades del país para expresar su respaldo a las reformas propuestas por el presidente Petro.
- **19 de septiembre:** manifestaciones en apoyo a la reforma pensional impulsada por el Gobierno y en contra de un supuesto golpe de Estado al presidente.
- **11 de octubre:** convocatoria realizada por el partido Pacto Histórico con el fin de manifestar apoyo al presidente Petro, tras el anuncio del Consejo Nacional Electoral sobre la formulación de cargos contra su campaña presidencial de 2022
- **23 de octubre:** La Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) sindicato de maestros, y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), sindicato de trabajadores, organizaron marchas en varias ciudades del país para apoyar al presidente Petro y sus reformas sociales.

Esta estrategia dio frutos, el presidente no pareció haberse visto afectado gravemente por el escándalo de corrupción de la UNGRD y la aprobación de su gestión terminó el año al alza. De acuerdo con el medio periodístico La Silla Vacía, quien realiza un ejercicio de ponderación que agrupa las 104 encuestas que han medido la aprobación del presidente desde su posesión, la aceptación del mandatario alcanzó en diciembre de 2024 el 39%, la cifra más alta desde febrero de 2024 (La Silla Vacía, 2024b). Sin embargo, Petro mantuvo un nivel de apoyo relativamente constante, alrededor del 30-35%, durante todo el año. Esto gracias a una base electoral fiel conformada por sectores populares, sindicatos, comunidades indígenas y organizaciones sociales de izquierda. Por otro lado, la desaprobación presidencial se mantuvo en 56,5% (La Silla Vacía, 2024b). La mejora en los niveles de aprobación del presidente no se tradujo en un mayor margen de maniobra para implementar políticas, tomar decisiones sin enfrentar grandes resistencias o generar incentivos para que legisladores apoyara sus iniciativas.

En conclusión, durante el 2024 el presidente Gustavo Petro utilizó una combinación de tres estrategias para construir su coalición. La primera de ellas fue entregarle a los partidos o movimientos políticos que lo apoyaron en el legislativo una representación en el gabinete. La segunda, consistió en negociar con políticos individuales una participación en la asignación de un porcentaje del gasto público en contraprestación de apoyos legislativos. Por último, el presidente apeló al respaldo en las calles para presionar al congreso. Las alianzas resultantes de las tres estrategias fueron coyunturales y no programáticas. Su propósito fue estratégico, es decir, responder a las necesidades específicas del gobierno. Aunque esto le permitió al presidente algunas victorias legislativas,

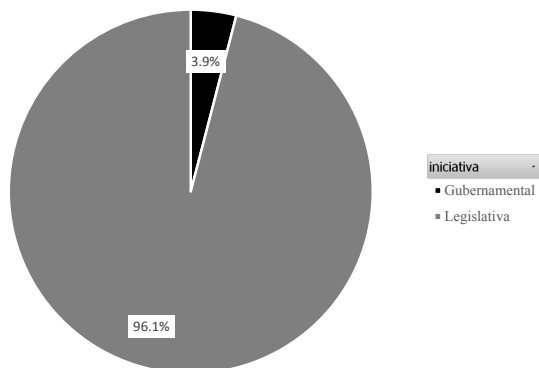
también generó escándalos de corrupción, inestabilidad en el gabinete y una relación cada vez más tensa con el Congreso.

III. RELACIÓN CON LAS OTRAS RAMAS DEL PODER

De acuerdo con Dieter Nohlen (2015), uno de los elementos del presidencialismo latinoamericano es el *principio mayoritario*. Dicho principio establece que las decisiones se adoptan en función de la voluntad de la mayoría. Por lo tanto, las determinaciones que el gobierno toma, y que son obligatorias para toda la sociedad, privilegian las preferencias, ideología, o doctrina del presidente que ganó, por mayoría, las elecciones. El problema reside en que las preferencias, ideología o doctrina del primer mandatario, no siempre coinciden con las del congreso o con las de la totalidad de la sociedad. Por lo tanto, si las preferencias del presidente son minoritarias en el congreso, el mandatario puede enfrentar dificultades, o en algunas ocasiones bloqueos, para promover con éxito los cambios prometidos en su programa de gobierno y que le permitieron acceder al poder (Bronfman Vargas, 2016). Esta situación produce tensión institucional pues ni el presidente renunciará a legitimidad democrática que obtuvo como ganador de las elecciones, ni el congreso cederá a la defensa de sus propios intereses, también legitimados, en la voluntad electoral de los ciudadanos. Linz (1990), denominó el escenario descrito como *legitimidad dual* ya que tanto el presidente como el congreso derivan su autoridad directamente del voto popular. Si el presidente y el congreso tienen mayorías o coaliciones políticas diferentes, puede haber tensiones y desacuerdos importantes entre los dos poderes. Precisamente, este es el entorno que mejor describe la relación del presidente Petro con el congreso durante el 2024.

Dicho año coincidió con el fin de la segunda legislatura (julio 20 de 2023- julio 20 de 2024) y la primera parte de la tercera legislatura (julio 20 de 2024- julio 20 de 2025). A lo largo de este periodo se presentaron 1099 proyectos de ley, de los cuales 477 proyectos vinieron de la segunda legislatura, mientras que 622 proyectos correspondieron a tercera legislatura. Como se observa en la figura 1 de los 1099 proyectos el 96,1% fueron de iniciativa legislativa mientras que tan solo el 3,9% tuvieron origen en el ejecutivo.

Figura 1. Distribución de proyectos de ley según iniciativa legislativa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Congreso Visible.

Para diciembre de 2024, solo 7 proyectos fueron aprobados por el Congreso y convertidos en leyes de la república. Dos, de estos proyectos tuvieron origen gubernamental: la reforma pensional, que era uno de los proyectos bandera del gobierno, sancionada el 16 de julio de 2024 y la reforma a la jurisdicción agraria y rural, aprobado por el congreso el 4 de junio de 2024. La nueva Ley de pensiones establece un sistema de protección social para la vejez, la invalidez y la muerte que espera ampliar la cobertura y garantizar ingreso de quienes no cumplen con los requisitos para acceder a algún recurso en su edad de jubilación. Si bien la Ley entrará a regir a partir del mes de julio del 2025, la iniciativa fue demandada, ante la Corte Constitucional, por miembros de los partidos de oposición Centro Democrático y Cambio Radical bajo el argumento de que hubo irregularidades en su trámite legislativo. Por su parte, el proyecto de ley estatutaria de jurisdicción agraria busca garantizar un acceso más equitativo y eficiente a la justicia para los campesinos y comunidades rurales. En concreto, establece la creación de tribunales y juzgados especializados en conflictos agrarios y rurales.

Tal vez el proyecto de ley más importante de los aprobados durante el 2024 fue la reforma constitucional al Sistema General de Participaciones. Esta ley profundiza la autonomía económica de las regiones mediante el aumento del porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que se destinarán a los departamentos, municipios y distritos. La propuesta tuvo una particularidad: no fue de iniciativa del gobierno. Sin embargo, sus autores pertenecen al partido político En Marcha, la misma colectividad del ministro del Interior Juan Fernando Cristo, quien, en un mensaje de su cuenta de X, confirmó que el gobierno promovió el proyecto como si fuera de su propia autoría: *“El proyecto impulsado por el gobierno del presidente Gustavo Petro, que tuvo tanto debate en el país para fortalecer el Sistema General de Participaciones, ya es una realidad”* (Arias, 2024). Por lo tanto, este es un éxito legislativo que puede asignarse al ejecutivo.

Los cuatro proyectos restantes, que vieron la luz como leyes de la república, fueron de iniciativa legislativa y tienen que ver con la prohibición del matrimonio infantil, con habilitar el divorcio libre y de forma unilateral por cada una de las partes, con generar las condiciones técnicas, jurídicas y financieras para el fortalecimiento del sector de la música y con la promoción de la competencia en el sector financiero (Lombo, 2024). Pero el gobierno también sufrió derrotas legislativas importantes. El 19 de junio, el congreso archivó la reforma a la educación que pretendía reglamentarla como un derecho fundamental en Colombia. El 24 de septiembre, las comisiones económicas de Senado y Cámara no lograron llegar a un acuerdo para aprobar el proyecto de presupuesto general de la Nación para 2025 y, por falta de quórum, se vencieron los tiempos para tramitar dicho proyecto en los plazos establecidos por la Ley. De acuerdo con el decreto 111 de 1996, relacionado con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el presidente quedó, entonces, facultado para expedir, por primera vez en la historia reciente, la ley de presupuesto por decreto. El 11 diciembre, las comisiones económicas del Senado y la Cámara de Representantes negaron la reforma tributaria con la que el Gobierno pretendía conseguir 12 billones de pesos (alrededor de U\$2.9 billones) para completar el presupuesto de 2025. Una semana más tarde, el 16 de diciembre, el congreso hundió la reforma política que proponía la financiación estatal de las campañas políticas, el fortalecimiento de los partidos políticos y la instauración de listas cerradas (Lombo, 2024).

El hundimiento de estos proyectos de ley causó molestia en el presidente Petro quien acusó al presidente del Senado, Efraín Cepeda, del partido conservador, de ser el principal responsable de que sus propuestas no progresaran en el Legislativo y de accionar un plan para ejecutar un golpe de Estado en su contra. Petro escribió en X: *“Frenas el debate democrático Efraín. Espero no termines tu vida parlamentaria como rémora de la historia; si quieres ser presidente, no lo busques a través del golpe de Estado: te odiaría el pueblo colombiano”* (Niño, 2024).

La relación entre el ejecutivo y el legislativo se deterioró aún más con la decisión del presidente de “romper relaciones” con las comisiones económicas del congreso, particularmente con la Comisión Tercera del Senado, encargada de asuntos económicos y presupuestarios, que estaba bajo el control de la oposición. En un discurso en la ciudad de Cartagena, el presidente afirmó: *“Ojalá mi única última actividad, que ya no será hablar con congresistas de las comisiones terceras, finiquito, se acabó. No tienen ya nada más que hablar con nosotros ni nosotros nada que esperar de ellos” (...)* La relación del Gobierno con las comisiones económicas ha finalizado. Ellos verán si aprueban presupuestos o créditos, ya veremos cómo nos defendemos” (Semana, 2024). Frente a la situación descrita, el presidente de la Cámara de Representantes, Jaime Salamanca, miembro de la Alianza Verde y cercano al gobierno, trató de mantener una posición más conciliadora (Lancheros, 2024). Salamanca buscó un equilibrio entre la apertura al diálogo con el gobierno y el resguardo de espacios para la oposición. Esta postura fue facilitada por la composición política de las comisiones constitucionales en la Cámara de Representantes, donde el gobierno logró mantener cierto control en

comisiones importantes como la de relaciones internacionales y la de servicios públicos (Congreso Visible, 2024). De hecho, durante la legislatura 2024-2025 se presentaron 622 proyectos de ley, de los cuales el 59,5% comenzó su trámite en la Cámara de Representantes y el 40,05% en el Senado de la República. Sin embargo, esta dinámica discordante entre Senado y Cámara creó un escenario difícil para el avance de las reformas del gobierno, donde los proyectos que lograron avanzar en la Cámara de Representantes se estancaron al llegar al Senado (Congreso Visible, 2024). Un ejemplo de esto fue el proyecto de reforma laboral. A pesar de haber avanzado en la Cámara, enfrentó una dilación importante en el Senado, donde la mesa directiva priorizó otros temas en la agenda legislativa, postergando el debate sobre esta reforma bandera del gobierno (Congreso Visible, 2024). De hecho, el uso de obstrucciones legislativas, por parte de algunos congresistas de la oposición, fue una táctica utilizada para no debatir las propuestas del gobierno y así impedir o dilatar su tránsito en el legislativo. Entre estos mecanismos se destacaron las recusaciones y el rompimiento del quórum. La primera consistió en señalar a algunos congresistas de tener intereses particulares en los proyectos de ley, lo cual los impedía para dar el debate. La segunda, en limitar la cantidad de senadores que deben estar presentes para tomar decisiones.

Para el fin del año, 986 proyectos siguieron su curso y lograron pasar al segundo periodo de la legislatura 2024-2025. De este número de proyectos 410 se originaron en el Senado y 601 en la Cámara, los cuales comenzarán sus respectivos debates en marzo del 2025. Entre este grupo sobresalen los proyectos bandera del gobierno como la reforma laboral, la cual continuará su trámite en la Comisión Séptima del Senado; la nueva reforma a la salud, la cual continuará su discusión en la plenaria de la Cámara y la reforma a la justicia, que entra a sus dos debates en la Cámara de Representantes. Si bien el gobierno logró mantener en la agenda legislativa sus proyectos centrales, requiere mantener una razonablemente fluida relación con el legislativo que garantice que estas iniciativas sean aprobados en la primera parte del año 2025 (Albarracín y Milanese, 2025).

La relación entre el presidente Gustavo Petro y las altas cortes también estuvo marcada por tensiones y desencuentros. Esto como resultado de decisiones judiciales que afectaron, tanto al gobierno como a personas cercanas al proyecto político del Pacto Histórico. Durante 2024, la Corte Constitucional declaró contrarios a la Constitución los siguientes artículos del Plan Nacional de Desarrollo: artículo 61, que pretendía agilizar la compra de tierras; los artículos 211 y 212 que introducían cambios estructurales al régimen de extinción de dominio y le daban margen al gobierno de mantener bajo su administración los bienes confiscados a criminales; el artículo 340 que proponía la creación de cuatro cargos y nuevas dependencias dentro de la Cámara de Representantes; el artículo 135 que contemplaba una tasa de protección y manejo de bienes arqueológicos y el 169 que aplicaba un impuesto para la recuperación de los costos de los servicios prestados por la dirección nacional de derechos de autor. En la misma dirección, La Corte Constitucional tumbó dos disposiciones del Decreto 1961

de 2023 con el que el presidente creó y reglamentó el funcionamiento del Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR), el cual se dedicaría a la construcción de vías terciarias. Finalmente, la Corte Constitucional recibió más de 140 demandas en contra del aprobado proyecto de ley de reforma pensional por vicios de procedimiento y de fondo en su articulado. Frente a esto, el presidente Petro volvió a esgrimir la idea del “golpe blando” en su contra y convocó a una marcha ciudadana con el fin de demostrar el apoyo popular a su gobierno, en general, y a la reforma pensional, en particular.

Por su parte, el Consejo de Estado, el tribunal más alto que zanja las disputas relacionadas con la administración pública, anuló el nombramiento de personas cercanas al presidente Petro, en cargos en el servicio exterior de Colombia, por no pertenecer a la carrera diplomática o por irregularidades en el proceso de designación. Por ejemplo, el nombramiento de Álvaro Moisés Ninco Daza, como embajador de Colombia en México, fue anulado debido a que no cumplía con los requisitos de experiencia y formación necesarios para el cargo. Lo mismo ocurrió con la designación, como consejera de relaciones exteriores ante la OCDE, de María Angélica Prada Uribe, por determinar que existían funcionarios de carrera diplomática disponibles para ocupar el puesto.

Pero el choque más fuerte entre Petro y el Consejo de Estado ocurrió cuando este alto tribunal resolvió el conflicto de competencias entre el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes sobre quién tiene la competencia para investigar la campaña presidencial en caso de que esta hubiese superado los toques financieros de campaña aprobados por la ley (Ángel, 2024). De acuerdo con la corte, el CNE no solo podía investigar al gerente de la campaña, Ricardo Roa, sino al presidente mismo como candidato. Sin embargo, el Consejo de Estado aclaró que los resultados de esta investigación solo podrían derivar en una multa, no en una destitución del mandatario. Frente a esto, el presidente Petro insistió que tener al CNE investigándolo es parte de un golpe de estado en su contra. Esta reacción del presidente fue interpretada en las altas cortes como un ataque a la independencia de la rama judicial.

La Corte Suprema de Justicia tampoco estuvo exenta de encontrones con el ejecutivo. El 12 de febrero finalizó el periodo constitucional del entonces fiscal general de Colombia Francisco Barbosa. Este llegó al cargo en 2020 apadrinado por el entonces presidente, Iván Duque y desde 2022 se convirtió en uno de los rostros más visibles de la oposición al gobierno de Gustavo Petro (Vásquez, 2024). De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el fiscal es elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de una terna enviada por el presidente de la República. Petro presentó su terna con antelación y optó por postular a tres abogadas con un pasado laboral en la fiscalía. Sin embargo, luego de algunos meses y de que la Corte Suprema hiciera varias rondas de votación sin llegar a una mayoría para elegir fiscal, manifestantes, afines al gobierno de Gustavo Petro, bloquearon la entrada del Palacio de Justicia para presionar una pronta decisión. El punto de discordia, por parte de

los protestantes, era si la demora en seleccionar a la nueva titular era intencionada o si se debía a asuntos del procedimiento de votación al interior de la Corte. El ritmo pausado en la elección del reemplazo del fiscal saliente implicó el nombramiento como fiscal interino a Martha Mancera, quien ocupaba para entonces el cargo de vicefiscal. La permanencia de Mancera en el cargo fue rechazada, tanto por algunos sectores de la izquierda, como por el presidente Petro, no solo por verla como la continuidad de Barbosa, sino porque la Fiscalía, en cabeza de Mancera, allanó la sede de FECODE en una investigación por posibles donaciones ilegales a su campaña presidencial. El presidente de la corte suprema de justicia, magistrado Gerson Chaverra, calificó la protesta como un acto de agresión y una presión indebida sobre la independencia de la corte. Chaverra agregó en un mensaje en su cuenta de X: *“La Corte Suprema de Justicia exige al Gobierno nacional brindar las garantías necesarias para que el ejercicio de las competencias de esta corporación, y los demás jueces colombianos, se puedan desarrollar sin presiones, hostigamientos o amenazas”* (DW, 2024).

Las investigaciones de la Fiscalía sobre el financiamiento de la campaña presidencial, la tardanza de la Corte Suprema de Justicia en el proceso de elección de la nueva fiscal y la suspensión, por parte de la procuraduría, al canciller Álvaro Leyva por la licitación de un contrato de renovación de pasaportes, llevaron al presidente Petro a hacer una denuncia, en varios idiomas, vía X sobre una posible ruptura institucional. Sin embargo, ninguno de los hechos denunciados por Petro se constituyó en una amenaza a la estabilidad del gobierno. Como lo señala Uprimny (2024), las actuaciones de la fiscalía, procuraduría y la Corte de Justicia pueden ser criticadas por sesgadas, pero esas actuaciones, no son una ruptura institucional: la Procuraduría tiene la facultad de suspender funcionarios y la Fiscalía puede y debe investigar delitos electorales. A pesar de esto, es importante señalar que el gobierno del presidente Petro ha sido exigido, fiscalizado y controlado con mayor rigor que otros gobiernos y, por lo tanto, es posible argumentar que algunas decisiones judiciales han generado percepciones de sesgo político. Por ejemplo, como lo menciona Uribe Arbeláez (2024), llama la atención que el Consejo Nacional Electoral (CNE) hubiese abierto una investigación en contra de la campaña presidencial de Gustavo Petro, mientras que otras campañas políticas recientes, sobre las cuales hubo acusaciones serias, como la financiación ilegal de Odebrecht, no corrieron con la misma suerte.

En conclusión, durante el año 2024, la relación del presidente Gustavo Petro con el Congreso de la República y las altas cortes de Colombia estuvo marcada por desafíos importantes. Con la desintegración de la coalición de gobierno, Petro perdió poder para garantizar los votos necesarios para sacar adelante sus proyectos de ley. Sin embargo, esta ruptura no fue total. Petro, cuando buscó acuerdos con distintos sectores políticos, logró la aprobación de la reforma pensional, la jurisdicción agraria y la reforma al Sistema General de Participaciones. Por otro lado, la interacción entre el presidente y las altas cortes fue conflictiva. El mandatario cuestionó y criticó, muchas veces en tono desafiante, decisiones judiciales que afectaron el rumbo de sus políticas o funcionarios, lo

que llevó a un distanciamiento con el poder judicial. La estrategia de llamar a movilizaciones populares cada vez que las altas cortes fallaron en su contra se convirtió en una táctica política mediante la cual Petro buscó deslegitimar las decisiones judiciales, ejercer presión sobre el sistema judicial y reforzar la narrativa de que enfrentaba un bloqueo político. Sin embargo, esta tensión con las cortes no puso en riesgo el equilibrio institucional.

IV. ENTRE LA INMOVILIDAD Y LOS AVANCES

Desde el inicio del mandato del presidente Petro, el gobierno diseñó la hoja de ruta de la administración. Este plan de gobierno titulado “*Colombia, potencia mundial de la vida*” se centró en una estrategia de negociación de paz con todos los actores armados organizados, en la superación de injusticias y exclusiones históricas mediante la implementación de programas sociales de redistribución y en una política ambiental que incluía la transición energética. Este plan ambicioso, diseñado para transformar la sociedad, despertó grandes expectativas entre los ciudadanos. Sin embargo, al finalizar el segundo año de la administración del presidente Petro, la hoja de ruta del gobierno no muestra avances sustanciales.

La “paz total”, estrategia con la que el presidente pretende poner fin al conflicto armado interno, activó dos formas de negociación. La primera de ellas es un entendimiento político, dirigido a las organizaciones alzadas en armas a las que el gobierno les reconoce un estatus de rebeldía como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El segundo tipo, se centra en conversaciones jurídicas con estructuras criminales, como el Clan del Golfo o las bandas urbanas. Durante el año 2024 el gobierno mantuvo nueve frentes de diálogo, cuatro con organizaciones guerrilleras y cinco con grupos delincuenciales.

En el caso de las negociaciones políticas con el ELN, el gobierno sostuvo varias rondas de diálogo con esta guerrilla. Sin embargo, las mesas de discusión se suspendieron desde el mes de septiembre como resultado de las continuas acciones armadas por parte de este grupo y, en especial, por el ataque realizado en contra de una base militar en el departamento de Arauca que dejó dos soldados muertos (Parada, 2025). En medio de esta crisis de negociación, el Gobierno mantuvo conversaciones paralelas con los Comuneros del Sur, un frente disidente del comando central del ELN que hace presencia en el departamento de Nariño, al sur del país. En el mes de diciembre el gobierno y los Comuneros del Sur acordaron un cese al fuego bilateral de 180 días, la creación de un distrito minero especial y la concentración de los combatientes en zonas de ubicación temporal (Naranjo, 2024). Estos avances provocaron incesantes reclamos del ELN al Gobierno.

Por el lado de los acercamientos con las dos disidencias de las FARC, Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, los diálogos no avanzaron más allá del

reconocimiento del estatus político de estos dos grupos. Para finales de 2024, la Segunda Marquetalia se fragmentó en dos estructuras, los Comandos de la Frontera y la Coordinadora Guerrillera del Pacífico y no es clara ni su voluntad de diálogo, ni el plan de negociaciones con ellos (Torrado, 2025). El proceso con el Estado Mayor Central entró en crisis en el mes de abril después de una serie de atentados contra militares y comunidades indígenas. El Gobierno lanzó una ofensiva militar en contra de este grupo en el departamento del Cauca.

El panorama de las conversaciones con los grupos criminales tampoco fue muy alentador. Mientras que, en Medellín, una de las tres ciudades donde el gobierno abrió mesas de diálogo con grupos delincuenciales, se presentó una reducción en los homicidios asociados a estas bandas, los mismo no ocurrió en Buenaventura o Quibdó, las otras dos ciudades priorizadas por el gobierno, donde las bandas dominan los barrios a través del narcotráfico y la extorsión. Tal vez el mayor problema en la negociación con estos grupos fue la falta de definición, por parte del gobierno, de un marco legal o de salidas jurídicas viables para someterlos a la justicia. Por razones similares, la organización narcotraficante más poderosa, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), permaneció fuera de la Paz Total. De acuerdo con Shuldiner (2025), la clasificación por parte del gobierno de las AGC como un grupo delictivo organizado, en lugar de una organización política como el ELN o las disidencias de las FARC, se convirtió en un punto de fricción en las negociaciones durante 2024.

Las dificultades propias de negociar con tantas estructuras armadas en simultáneo, sumado a la fragmentación que sufrieron las disidencias de las FARC, afectaron la dinámica criminal del país. De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), durante 2024 se presentaron 76 masacres, con 267 víctimas.¹ Estos asesinatos ocurrieron principalmente en territorios de conflicto armado como los departamentos del Cauca, Valle del Cauca y Antioquia, donde la mayoría de los grupos al margen de la ley que operan en ese territorio se levantaron de las mesas de negociación de la Paz Total (Parada, 2025). Según la base de datos de Indepaz (2025), durante 2024 fueron asesinados 173 líderes sociales. El monitoreo hecho por Indepaz muestra que, los principales autores de estos homicidios son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el Estado Mayor Central. De forma adicional, los casos de extorsión aumentaron en el país en un 21% (La Opinión, 2024).

Respecto a los programas sociales, el principal logro del gobierno Petro durante el 2024 fue la aprobación del pilar solidario en la reforma pensional. Como lo resalta la Silla Vacía (2024b), gracias a esto los adultos mayores de 65 años recibirán, a partir de 2025, un monto mensual de \$223,000 (alrededor de U\$55) hasta su muerte. Con esto se aumentó los beneficiarios del programa Colombia Mayor de 1,7 a 2,5 millones de viejos con el riesgo de caer en la extrema po-

¹ Indepaz entiende por masacre como el homicidio intencional y simultáneo de 3 o más personas en estado de indefensión, por un mismo autor, y en iguales circunstancias de modo, tiempo y lugar

breza (Quintero, 2024). De forma adicional, Colombia cerró el 2024 con logros importantes en la reducción de la pobreza. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística (DANE), 1.600.000 personas salieron de la pobreza monetaria, mientras que 1.120.000 personas salieron de la pobreza extrema. Si bien el gobierno atribuyó este éxito al efecto directo de sus políticas sociales, en especial al aumento del salario mínimo en un 11%, lo cierto es que el control de la inflación y el crecimiento económico contribuyeron con dicho logro (Quintero, 2024).

En efecto, la inflación terminó el año en el 5,2%, luego de encontrarse en niveles del 10% en 2023, esto, en gran medida, gracias a las políticas antinflacionarias llevadas a cabo por el Banco de la República, organismo independiente encargado de controlar la inflación. Por su parte, la economía creció en un 1,7% jalada por los juegos de azar vía internet, las actividades artísticas, la agricultura y las operaciones financieras (Sánchez, 2024). Estos dos factores, crecimiento económico y control de la inflación, explicaron en gran medida las reducciones en la pobreza. Por supuesto que los programas sociales del gobierno contribuyeron con este hecho, sin embargo, su participación fue baja por tres razones. Primero, porque la reorganización administrativa de los programas de asistencia social, orientada a unificar los antiguos programas en el nuevo esquema de subsidios llamado Renta Ciudadana, afectaron tanto el inicio de operación de los programas como la focalización de estos (Quintero, 2024). Segundo, porque la ejecución presupuestal del gobierno fue la más baja en los últimos 25 años (El Nuevo Siglo, 2025). Es decir, que el dinero del presupuesto nacional no se gastó ni se utilizó para avanzar en proyectos de inversión pública. De hecho, Según un informe del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2025), la ejecución presupuestal durante 2024, contando la deuda pública, cerró en 83%. Sin contar deuda pública, la cifra cerró en 81,9%, por su parte, la ejecución de la inversión fue del 57%. Irónicamente, la entidad del gobierno con menor nivel de gasto fue el Ministerio de Igualdad y Equidad, con 2,75%. La creación de este ministerio, encargado de reducir las brechas estructurales en la desigualdad del país, fue una de las apuestas más importantes del gobierno del presidente Petro. Las cifras muestran que, de los 1.8 billones de pesos, unos 440 millones de dólares, asignados para 2024, el ministerio ejecutó menos de 40.000 millones de pesos, alrededor de 9.8 millones de dólares, principalmente en salarios y prestaciones sociales de sus empleados (Stacey, 2024). Por su parte, la ejecución del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, entidad encargada de llevar a cabo programas y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, presentó una ejecución del 44,6% en su presupuesto de inversión (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Tercero, porque el recaudo tributario de la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales (DIAN) cayó 4% en 2024 comparado con el año anterior. El bajo cobro de impuestos afectó la capacidad del gobierno para financiar programas sociales. De hecho, el gobierno, mediante los decretos 766 y 1522 de 2024, tuvo que realizar un recorte al Presupuesto General de la Nación de \$28.4 billones de pesos (alrededor de U\$6.9 trillones), para ajustar los ingresos con los gastos.

La medida del gobierno afectó principalmente a los programas sociales Renta Ciudadana y Jóvenes en Paz (Niño, 2024).

Según Guereña (2017), Colombia es el país con la mayor tasa de concentración de la propiedad de la tierra en la región. El 1% de las fincas de mayor tamaño representan el 81% del total de hectáreas productivas. No en vano, una promesa de campaña del presidente Petro fue avanzar en la reforma agraria mediante la compra de 1,5 millones de hectáreas. Sin embargo, después de dos años de gobierno, se han comprado 112.000 hectáreas lo que representa menos del 10% de la meta propuesta (Hernández, 2024).

En términos de la apuesta ambiental del presidente Petro, durante 2024 el gobierno avanzó en justicia ambiental y biodiversidad. Un hito significativo fue la organización, en la ciudad de Cali, de la 16ª Conferencia de las Partes (COP16) sobre biodiversidad. El evento, que reunió más de un millón de visitantes, consolidó a Colombia como un país líder en sostenibilidad ambiental y acción climática. De acuerdo con la oficina de prensa de la presidencia de la república, La COP16 dejó resultados económicos de 122 mil millones de pesos para el país y 5 mil 400 empleos generados, donde la ciudad de Cali fue la más favorecida. Otro hito ambiental, del gobierno Petro, durante 2024, fue lograr que el Parque Nacional Natural Serranía del Chiribiquete se convirtiera en la primera área protegida del país en tener un esquema de inversión asegurado a través de la cooperación internacional: un millón de dólares al año para cubrir el 25 por ciento del total de recursos que requiere para su funcionamiento (El Tiempo, 2024c). De hecho, la lucha contra la deforestación ha sido uno de los principales logros del presidente Petro. Si bien durante el año 2024 el país rompió la tendencia a la baja observada desde el inicio del gobierno, la cifra de deforestación observada fue la segunda más baja en la historia. Según la ministra de Ambiente, Susana Muhamad, se perdieron aproximadamente 107.000 hectáreas de bosque en 2024, frente a las 79.256 hectáreas deforestadas en 2023, las 123.517 registradas en 2022 y las 174,103 hectáreas destruidas en 2021 (Ministerio de Ambiente, 2024).

Uno de los pilares de la política ambiental de Petro es la reducción de la dependencia del petróleo y el carbón, apostando por una transición hacia energías renovables. No obstante, los avances concretos en este campo fueron limitados. Si bien el gobierno suspendió la exploración de petróleo y gas, así como la detención de proyectos de *fracking*, esto no dio paso a la expansión de las energías renovables. Por ejemplo, mientras que los sectores minero energético y del carbón decrecieron en 2024 en un 5,5% y 13,3% respectivamente, la construcción de los proyectos que producirían 11,4 GW de energía solar y eólica no llegan al 50% al finalizar la primera mitad del gobierno.

Finalmente, en política exterior hubo dos hechos que sobresalieron durante el 2024. El primero de ellos ocurrió el 1 de mayo, durante el discurso pronunciado por el presidente en ocasión del día del trabajo. Dicho día Petro rompió relaciones diplomáticas y comerciales con Israel como respuesta a la postura del

gobierno de Colombia frente al conflicto bélico entre Israel y Palestina. El presidente Petro rechazó las acciones militares de Israel que afectan a la población civil en la Franja de Gaza y calificó al gobierno de israelí como genocida (El Colombiano, 2024b). La Cancillería colombiana oficializó la ruptura el 2 de mayo. El segundo hecho tuvo lugar después de las elecciones presidenciales del 28 de julio en Venezuela, cuando el presidente Petro desestimó las acusaciones de fraude en los comicios denunciadas por la líder de la oposición María Corina Machado y el por el candidato a la presidencia Edmundo González. Solo fue por la presión mediática que incentivó a Petro a exigir a las autoridades venezolanas mostrar las actas de votación.

En conclusión, el gobierno de Gustavo Petro en 2024 logró avances importantes en áreas como la reducción de la pobreza, la reforma pensional, la sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico. Lo cual, junto con el control de la inflación, por parte del Banco de la República, contribuyó a mejorar el poder adquisitivo y el bienestar de los colombianos. Sin embargo, los problemas en la gestión gubernamental, especialmente en la ejecución del gasto público y en el recaudo de impuestos, limitaron la implementación de políticas redistributivas. El 2024 mostró que uno de los grandes pendientes del gobierno es la seguridad, la cual va de la mano del deterioro del ambicioso proyecto de Paz Total.

V. CONCLUSIONES

El año 2024 en Colombia estuvo marcado por desafíos políticos, legislativos y administrativos que condicionaron el avance de la agenda de transformación del gobierno de Gustavo Petro. A pesar de que el presidente llegó al poder con la promesa de un “gobierno del cambio”, las dificultades para consolidar una coalición estable en el Congreso, los conflictos con las otras ramas del poder y la gestión irregular de las políticas públicas limitaron el alcance de sus reformas.

La fragmentación de la base de apoyo del presidente en el congreso impidió la aprobación de proyectos de ley clave, como la reforma a la salud, la reforma laboral y la ley de financiamiento. A pesar de esto, el presidente logró dar trámite a iniciativas legislativas como la reforma pensional, la jurisdicción agraria y la reforma al Sistema General de Participaciones. Esto se logró, en parte, gracias al cambio de dinámica de negociaciones con el congreso, las cuales pasaron de hacerse con los partidos o bancadas a privilegiar a las transacciones individuales con los congresistas. La fragmentación política, la falta de una mayoría estable, la posibilidad de ofrecer incentivos personalizados y la necesidad de evitar bloqueos partidarios fueron las principales razones detrás de esta táctica. Sin embargo, esta estrategia no estuvo exenta de riesgos. De hecho, el gobierno enfrentó serios escándalos de corrupción, como el caso de la UNGRD, que comprometió la credibilidad del ejecutivo y llevó a una crisis ministerial con múltiples cambios en el gabinete, una relación cada vez más tensa con el Congreso y dificultades para poner en marcha las reformas del gobierno.

Por otra parte, las relaciones con las altas cortes fueron tensas. El mandatario cuestionó las decisiones de la rama judicial cuando le fueron contrarias y, de forma desafiante, llamó a movilizaciones callejeras en apoyo del gobierno. Si bien esta estrategia le permitió al presidente fortalecer su liderazgo ante su base electoral y desafiar al poder judicial, generó riesgos para el equilibrio de poderes. A pesar de esto, dicha tensión nunca puso en riesgo el equilibrio institucional del país.

La política pública del gobierno fluctuó durante 2024 entre la inmovilidad y avances. En materia de seguridad, la política de Paz Total enfrentado desafíos que han limitaron su efectividad. Mientras algunos grupos armados mantuvieron diálogos con el gobierno, otros continuaron con acciones violentas, lo que se tradujo en masacres y asesinatos de líderes sociales. La falta de claridad en la estrategia de sometimiento de bandas criminales también debilitó los avances en este frente. En política social, el país experimentó avances importantes en áreas como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y control de la inflación. Sin embargo, los problemas en la administración del gobierno, especialmente en la ejecución del gasto público y en el recaudo de impuestos, limitaron la implementación de los programas sociales. En el ámbito ambiental, la organización de la COP16 posicionó a Colombia como un referente en biodiversidad, pero los pocos avances en la transición energética mostraron inconsistencias en la política ambiental del gobierno. A nivel internacional, la ruptura de relaciones con Israel y la posición ambigua frente a las elecciones en Venezuela evidenciaron una política exterior más ideológica que estratégica, con posibles impactos en la cooperación y el comercio exterior.

Pero, tal vez, como lo menciona Héctor Riveros (2024), si bien es cierto que la forma de actuar del gobierno Petro no dista de las prácticas clientelares de sus antecesores y que los resultados de su política pública pueden ser igual de mediocres que los de cualquier otro gobierno, no quiere decir que no haya habido un cambio. Como lo resalta Riveros (2024), el cambio no debe buscarse exclusivamente en las formas de hacer política y en la eficiencia del gobierno, el cambio está en una nueva visión sobre cómo organizar la sociedad y en las maneras de representar y agenciar los intereses de quienes comparten dicha perspectiva. Mientras que Petro defiende los intereses del “pueblo”, porque, según su visión, la riqueza se encuentra en la justicia social, lo público, y en los saberes de los sectores históricamente marginados, los anteriores presidentes defendían los intereses del “capital” porque la riqueza está en la inversión privada y el crecimiento económico. De ahí que en los ministerios, entidades y juntas directivas en las que participa el gobierno, donde antes se nombraban empresarios, técnicos, académicos o a la elite nacional, el presidente Petro nombre sindicalistas, estudiantes activistas o personas pertenecientes a minorías étnicas. Sin duda, como lo dice Riveros (2024), estos funcionarios tienen una visión de la sociedad opuesta a la que hasta ahora había sido mayoritaria y agencian intereses distintos a los que hasta ahora las administraciones habían representado. Este concepto de cambio probablemente es el que explique el piso inamovible en la popularidad del mandatario pese a los continuos escándalos.

Con la segunda mitad del mandato por delante, alcanzar el cambio prometido por la administración del presidente Petro dependerá, no solo, de su capacidad de fortalecer su relación con los otros poderes del Estado y ejecutar de manera más eficiente el gasto público, sino de seguir construyendo unas bases de apoyo permanentes para un proyecto de izquierda de largo plazo.

REFERENCIAS

- Albala, Adrián. (2009). *Coalition Politics and Federalism: Party Government in the Brazilian States*. Nueva York: Springer
- Albarracín Dierolf, J., & Milanese, J. P. (2025, 26 de enero). La agenda legislativa en 2025: ¿Última oportunidad para pasar las reformas? *Razón Pública*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://razonpublica.com/la-agenda-legislativa-2025-ultima-opor-tunidad-pasar-las-reformas/>
- Amorim Neto, O. (1998). *Cabinet formation in presidential regimes: An analysis of 10 Latin American countries*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)
- Amorim Neto, O. (2006). The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.
- Ángel, S. (2024, 11 de octubre). El peor momento de Petro con las Cortes y la rama judicial: no pegó el acuerdo nacional. *El Colombiano*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.elcolombiano.com/colombia/el-peor-momento-de-petro-con-las-cortes-y-la-rama-judicial-no-pego-el-acuerdo-nacional-PB25603738>
- Arias Montenegro, J. M. (2024, 19 de diciembre). Ministro del Interior confirmó que proyecto de reforma al SGP fue firmado por el presidente del Congreso: esto es lo que sigue. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/19/ministro-del-interior-confirmando-que-proyecto-de-reforma-al-sgp-fue-firmado-por-el-presidente-del-congreso-esto-es-lo-que-sigue/>
- Bronfman Vargas, A. (2016). Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno. *Revista Chilena de Derecho*, 43(2), 369-400.
- Chasqueti, D. (2001). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación. Montevideo: *Editorial Fin de Siglo*.
- Congreso Visible. (2024). ¿Cómo le ha ido a la agenda gubernamental en esta legislatura 2024-2025? Congreso Visible. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://congreso-visible.uniandes.edu.co/articulo/como-le-ha-ido-a-la-agenda-gubernamental-en-esta-legislatura-20242025/117/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Análisis sectorial. Sector Inclusión Social. Informe ejecución julio – septiembre 2024. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Informes%20de%20Seguimiento%20Sectorial/2024%20III/informe_seguimiento_trimestral_inclusion_III.pdf
- Duque, J. D. (2024, 3 de marzo). *Fragmentación política y reformas sociales: ¿dónde están los partidos políticos?* *Razón Pública*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://razonpublica.com/fragmentacion-politica-reformas-sociales-donde-estan-los-partidos-politicos/>
- DW. (2024, 9 de febrero). Colombia: Corte Suprema condena bloqueo violento e ilegal. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.dw.com/es/colombia-corte-suprema-condena-bloqueo-violento-e-ilegal/a-68210678>
- El Colombiano. (2024b, 1 de mayo). Urgente: Petro anuncia que Colombia rompe relaciones diplomáticas con Israel. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.elcolombiano.com/colombia/petro-colombia-rompe-relaciones-diplomaticas-israel-JM24395279>

- El Nuevo Siglo. (2025, 13 de febrero). La ejecución presupuestal del Gobierno fue la peor en 25 años. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.elnuevosiglo.com.co/economia/la-ejecucion-presupuestal-del-gobierno-fue-la-peor-en-25-anos>
- El Tiempo. (2024, 6 de agosto). Dos años del gobierno del presidente Gustavo Petro: notas altas en lucha contra la pobreza y política ambiental. *El Tiempo*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/dos-anos-del-gobierno-del-presidente-gustavo-petro-notas-altas-en-lucha-contra-la-pobreza-y-politica-ambiental-3369662>
- García Agudelo, M. (2024, 17 de agosto). Presidente Gustavo Petro dice que las reformas sociales están en peligro y hace nuevo llamado para salir a las calles. *El Tiempo*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 el <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/presidente-gustavo-petro-dice-que-las-reformas-sociales-estan-en-peligro-y-hace-nuevo-llamado-para-salir-a-las-calles-3372891>
- Gómez, L. (2024, 7 de agosto). Los cambios en el gabinete de Gustavo Petro: ha tenido 39 ministros y 54 viceministros en dos años de gobierno. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/07/los-cambios-en-el-gabinete-de-gustavo-petro-ha-tenido-39-ministros-y-54-viceministros-en-dos-anos-de-gobierno/>
- Guereña, A. (2017, 4 de julio). Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. *Oxfam Colombia*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
- Hernández Bonilla, J. M. (2024, 5 de julio). La reforma agraria sigue estancada pese a la voluntad política de Petro. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2024-07-05/la-reforma-agraria-sigue-estancada-pese-a-la-voluntad-politica-de-petro.html>
- Hernández Bonilla, J. M. (2024, abril 3). El Congreso hunde la reforma a la salud y le endosa a Petro su peor derrota política. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2024-04-03/el-congreso-hunde-la-reforma-a-la-salud-y-le-endosa-a-petro-su-peor-derrota-politica.html>
- Indepaz. (2025). Masacres en Colombia durante el 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025. *Indepaz*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/comment-page-4/#:~:text=76%20masacres%20en%20el%202024,31%20de%20diciembre%20de%202024>
- La Opinión. (2024, 20 de diciembre). Colombia enfrenta un alarmante aumento de extorsiones en 2024. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.laopinion.co/colombia/colombia-enfrenta-un-alarante-aumento-de-extorsiones-en-2024>
- La República. (2024, 4 de marzo). Gustavo Petro despidió a decenas de tecnócratas del Gobierno favorables a inversionistas. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://www.larepublica.co/economia/petro-despidio-a-decenas-de-tecnocratas-favorables-a-los-inversionistas-en-colombia-3813925>
- La Silla Vacía. (2024a, 18 de julio). "Quién es quién Luz Cristina López Trejos." Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://www.lasillavacia.com/quien-es-quien/quien-es-luz-cristina-lopez-trejos/>
- La Silla Vacía, (2024b, 22 de noviembre). "Ponderador de encuestas de Petro: la imagen de Petro se sigue recuperando." Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/ponderador-de-encuestas-la-imagen-de-petro-se-sigue-recuperando/>
- Lancheros, K. (2024, 21 de julio). Jaime Raúl Salamanca recibió el respaldo mayoritario para liderar la Cámara: este es el perfil del nuevo presidente. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.infobae.com/colombia/2024/07/21/jaime-raul-salamanca-recibio-el-respaldo-mayoritario-para-liderar-la-camara-este-es-el-perfil-del-nuevo-presidente/>

- Lancheros, K. (2024, 8 de mayo). Nuevamente, Petro llamó a una movilización para defender la Constitución: 'Si deciden violar el voto popular'. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025. <https://www.infobae.com/colombia/2024/05/08/nuevamente-petro-llamo-a-una-movilizacion-para-defender-la-constitucion-si-deciden-violar-el-voto-popular/>
- Linz, Juan J. (1990). "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- Lombo, J. (2024, 21 de diciembre). El balance legislativo en este 2024: control del Gobierno en Cámara mostró fisuras. *El Tiempo*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/el-balance-legislativo-en-este-2024-control-del-gobierno-en-camara-mostro-fisuras-3411396>
- Martínez-Gallardo, Cecilia, y Petra Schleiter. (2015). "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies." *Comparative Political Studies* 48 (2): 231-264.
- Ministerio de Ambiente, (2024). "Gobierno Petro logra la mayor reducción de la deforestación en la historia de Colombia." Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://www.minambiente.gov.co/gobierno-petro-logra-la-mayor-reduccion-de-la-deforestacion-en-la-historia-de-colombia/>
- Naranjo, P. (2024, 19 de diciembre). Gobierno avanzó en tres puntos claves en la mesa de negociación con el frente Comuneros del Sur: esto acordaron. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/19/gobierno-avanzo-en-tres-puntos-claves-en-la-mesa-de-negociacion-con-el-frente-comuneros-del-sur-esto-acordaron/>
- Niño, L. (2024, 18 de diciembre). Petro le cantó la tabla a Efraín Cepeda por presuntamente promover un golpe de Estado en su contra: 'Empuñas las peores armas'. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.infobae.com/colombia/2024/12/18/petro-le-canto-la-tabla-a-efrain-cepeda-por-presuntamente-promover-un-golpe-de-estado-en-su-contra-empunas-las-peores-armas/>
- Niño, L. (2024, 25 de junio). Recorte al presupuesto general de la Nación: Renta ciudadana y Jóvenes en paz los más afectados. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.infobae.com/colombia/2024/06/25/recorte-al-presupuesto-general-de-la-nacion-renta-ciudadana-y-jovenes-en-paz-los-mas-afectados/>
- Nohlen, Dieter. (2016). "Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina." *Revista de Estudios Políticos* 171: 41-70.
- Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2025). *Informe Sobre la Ejecución del Presupuesto General de la Nación 2024*. Bogotá, Universidad Javeriana, INFORME #59.
- Parada Lugo, V. (2025, 6 de enero). Colombia suma casi 270 muertos en masacres en 2024, el año con menos víctimas desde la pandemia. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2025-01-06/colombia-suma-casi-270-muertos-en-masacres-en-2024-el-ano-con-menos-victimas-desde-la-pandemia.html>
- Pérez-Liñán, Aníbal. (2008). "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales." *Desarrollo Económico* 47 (187): 355-379
- Quintero Herrera, E. (2024, 6 de agosto). Balance de dos años: así van las cinco banderas del gobierno Petro. *La Silla Vacía*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/balance-de-dos-anos-asi-van-las-cinco-banderas-del-gobierno-petro/>
- Raile, Eric D., Carlos Pereira, y Timothy J. Power. (2011). "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime." *Political Research Quarterly* 64 (2): 323-334.
- Renno, Lucio, y Taeko Hiroi. (2015). "Disentangling Legislative Duration in Coalitional Presidential Systems: The Case of Brazil." *Legislative Studies Quarterly* 40 (3): 339-370.
- Reynoso, L. (2024, 31 de diciembre). La corrupción en la UNGRD, la COP de Cali, la reforma pensional y otras noticias que deja el 2024 en Colombia. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2025-01-01/la-corrupcion-en-la-ungrd-la-cop-de-cali-la-reforma-pensional-y-otras-noticias-que-deja-el-2024-en-colombia.html>

- Riveros, Héctor. (2024). "Cambio es lo que ha Habido." *La Silla Vacía*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://www.lasillavacia.com/opinion/cambio-es-lo-que-ha-habido/>
- Rodríguez, M. A. (2024, 24 de mayo). Alejandro Gaviria insinuó que el gobierno de Gustavo Petro habría negociado a congresistas para sus reformas. *Infobae*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://www.infobae.com/colombia/2024/05/24/alejandro-gaviria-insinuo-que-el-gobierno-de-gustavo-petro-habria-negociado-a-congresistas-para-sus-reformas/>
- Sánchez, C. (2024, 18 de noviembre). La economía colombiana crece un 2% anual en el tercer trimestre, pese al ligero freno en el ritmo mensual. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-18/la-economia-colombiana-crece-un-2-anual-en-el-tercer-trimestre-pese-al-ligero-freno-en-el-ritmo-mensual.html>
- Semana, (2024, 11 de diciembre). "Presidente Gustavo Petro anunció que rompe las relaciones entre el gobierno y las comisiones económicas del Congreso: esta es la razón." Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://www.semana.com/politica/articulo/presidente-gustavo-petro-anuncio-que-rompe-las-relaciones-entre-el-gobierno-y-las-comisiones-economicas-del-congreso-esta-es-la-razon/202450/>
- Shuldiner, Henry. (2025). "Los esfuerzos de paz de Colombia provocan disputas y divisiones criminales." Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://insightcrime.org/es/noticias/esfuerzos-paz-colombia-provocan-disputas-divisiones-criminales/>
- Stacey, D. (2024, 22 de noviembre). El Ministerio de la Igualdad, en la mira por ejecutar solo el 2,4% de su presupuesto. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-22/el-ministerio-de-la-igualdad-en-la-mira-por-ejecutar-solo-el-24-de-su-presupuesto.html>
- Torrado, S. (2025, 13 de febrero). Claves de los diálogos de paz con la Segunda Marquetalia y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2025-02-13/claves-de-los-dialogos-de-paz-con-la-segunda-marquetalia-y-la-coordinadora-nacional-ejercito-bolivariano.html>
- Uprimny Yepes, Rodrigo. (2024). "Petro y la Instituciones." Recuperado el 23 de mayo de 2025 de: <https://www.dejusticia.org/column/petro-y-las-instituciones/>
- Uribe Arbeláez, Martín. (2024). "Los dudosos fallos de las altas cortes." *Revista 100 días vistos por CINEP*, EDICIÓN 112 SEP-DIC
- Vásquez, J. P. (2024, 31 de enero). Petro, la Corte Suprema y el afán por la elección de la nueva fiscal general. *El País*. Recuperado el 23 de mayo de 2025 de <https://elpais.com/america-colombia/2024-01-31/petro-la-corte-suprema-y-el-afan-por-la-eleccion-de-la-nueva-fiscal-general.html>

Recibido: 24 de febrero del 2025

Aceptado: 15 de mayo del 2025

Luis Bernardo Mejía Guinand. Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Es antropólogo y politólogo de la Universidad de los Andes, máster en Política Pública de New York University y doctor en Política Pública de Maastricht University (Países Bajos). Sus intereses de investigación tratan el estudio del Gobierno, la formación de gabinetes, los efectos organizacionales de la política burocrática y las políticas públicas. E-mail: luimejia@uniandes.edu.co

Santiago Giraldo Daza. Politólogo de la Universidad de los Andes (Colombia). Sus intereses de investigación tratan sobre las políticas públicas, el gobierno, la construcción de paz y el género. E-mail: s.giraldod2@uniandes.edu.co

