



VNiVERSIDAD D SALAMANCA

Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración

La parapolítica. Un análisis de la cooptación legislativa en el congreso colombiano 2002-2018

Tesis para optar al grado de Doctora en Estado de Derecho y Gobernanza
Global

Por

Nadia Jimena Pérez Guevara

Directora

Mercedes García Montero

Salamanca, noviembre de 2023

*A Mao,
porque con el todo terminó, pero volvió a empezar...*

Tabla de contenido

Índice de tablas	3
Índice de gráficos	3
Índice de abreviaturas o acrónimos	4
INTRODUCCIÓN	5
1. LA PARAPOLÍTICA EN COLOMBIA: DEFINICIÓN DE UN FENÓMENO COMPLEJO	13
1.1. Un acercamiento a la parapolítica en Colombia	13
1.2. Parapolítica en Colombia. Un fenómeno, distintas interpretaciones. ...	19
1.2.1. La Reconfiguración cooptada del Estado Colombiano y el asedio total de los grupos armados en Colombia.	19
1.2.2. La parapolítica y la democracia subnacional.	27
1.2.3. La anomalía democrática colombiana.....	29
1.3 Recapitulación.	31
2. COOPTACIÓN POLÍTICA Y ANÁLISIS LEGISLATIVO. HERRAMIENTAS TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA PARAPOLÍTICA EN COLOMBIA	34
2.1. La cooptación	35
2.1.1. Cooptación organizativa.....	35
2.1.2. Cooptación política.....	36
2.1.1.1. Cooptación en contextos autocráticos	36
2.1.2.2 Cooptación y su expresión en América Latina	40
2.2. Los estudios legislativos	44
2.2.1. El congreso y la representación.	44
2.2.2. La estructura y organización de los congresos.	52
2.2.2.1. Las comisiones legislativas	53
2.2.2.2. Las mesas directivas.....	58
2.4. Recapitulación	61
3. LA COOPTACIÓN LEGISLATIVA. UNA PROPUESTA PARA ANALIZAR LA PARAPOLÍTICA EN EL CONGRESO COLOMBIANO	62
3.1. Consideraciones generales	62
3.2 De la cooptación política a la cooptación legislativa. Construcción de la variable dependiente.	67
3.2.1 El poder en estructuras organizativas del congreso.....	68
3.2.2. Los intereses que representan	70
3.2.2 La parapolítica y la cooptación legislativa. ¿Qué otros factores influyen?.....	74

4. EL CONGRESO Y PROCESO POLÍTICO COLOMBIANO MÁS ALLÁ DE LA PARAPOLÍTICA	80
4.2. Colombia 2002 – 2018. Rupturas y continuidades	84
4.3. Recapitulación	93
5. PARAPOLÍTICA Y EL CONGRESO COLOMBIANO 2002-2018.	94
5.1. Los parapolíticos del congreso colombiano 2002 – 2018	94
5.2. La presencia de los parapolíticos en las estructuras organizativas del Congreso ¿Qué puestos de poder ocuparon en el Congreso de la República? 104	
5.2.1. Los parapolíticos en las comisiones.....	105
5.2.2. Los parapolíticos en las mesas directivas las comisiones	110
5.2.3. Los parapolíticos en las mesas directivas del congreso	113
5.3. Los intereses que representaron	115
5.3.1. Motivación territorial.....	117
5.3.2. Motivación económica	119
5.3.3. Motivación político institucional.....	122
5.4. Recapitulación	125
6. “MIENTRAS NO ESTÉN EN LA CÁRCEL, VOTEN”. LA COOPTACIÓN LEGISLATIVA EN COLOMBIA	127
6.1. Cooptación de la estructura organizativa del congreso	128
6.2. Cooptación legislativa en Colombia	132
6.3. Recapitulación	137
CONCLUSIONES	139
Bibliografía	145
Anexos	153
Anexo 1 Modelo de análisis y tratamiento de variables	153
Anexo 2 Codificación de variables	155

Índice de tablas

Tabla 0-1 Las motivaciones de las alianzas entre políticos y paramilitares (parapolítica) ..	33
Tabla 2-1 Definiciones de cooptación política	42
Tabla 3-1 La cooptación legislativa	63
Tabla 3-2 Congresistas e iniciativas de ley analizados por ola de estudio	63
Tabla 3-3 Clasificación y número de proyectos de Ley analizados	66
Tabla 3-4 Modelo de análisis de la cooptación legislativa	79
Tabla 5-1 Parapolíticos en las cámaras del Congreso Colombia 2002-2014	95
<i>Tabla 5-2 Congresistas Parapolíticos en los partidos políticos 2002-2018 (%)</i>	<i>97</i>
<i>Tabla 5-3 Comisiones de interés para los parapolíticos</i>	<i>106</i>
<i>Tabla 5-4 Parapolíticos en las comisiones del Congreso de la República 2002-2018 Distribución por olas de estudio (%)</i>	<i>107</i>
<i>Tabla 5-5 Miembros de comisiones distribución por partido político (%) 2002 – 2018*.</i>	<i>108</i>
<i>Tabla 5-6 Congresistas en comisiones del Congreso - Distribución por cámara (%)</i>	<i>110</i>
<i>Tabla 5-7 Congresistas en mesas directivas de comisión – todas las legislaturas (%)</i>	<i>110</i>
<i>Tabla 5-8 Congresistas en mesas directivas de comisión</i>	<i>111</i>
Tabla 5-9 Proyectos de ley parapolíticos sobre temas territoriales 2002 – 2018.	117
Tabla 5-10 Proyectos de ley parapolíticos sobre temas económicos 2002 – 2018	120
tabla 5-11 proyectos de ley parapolíticos sobre temas político-institucionales 2002 – 2018.	123
Tabla 6-1 Hipótesis de trabajo	128
<i>Tabla 6-2 Contraste de H1a Parapolítico Vs pertenencia a comisiones. Pruebas de Chi- cuadrado de Pearson</i>	<i>129</i>
Tabla 6-3 Contraste de H1b Parapolítico Vs mesas directivas de comisión Pruebas de Chi- cuadrado de Pearson	131
Tabla 6-4 Contraste de H1c Parapolítico Vs mesas directivas de corporación Pruebas de Chi-cuadrado de Pearson	132
Tabla 6-5 Modelos de regresión logística cooptación legislativa de proyectos de ley	134

Índice de gráficos

Gráfico 1-1 Renovación Congreso Colombia a NEPe 1998 – 2014	15
Gráfico 5-1 Número de Parapolíticos en el Congreso	95
<i>Gráfico 5-2 Parapolíticos en los partidos políticos colombianos 2002 – 2018 (%)</i>	<i>96</i>
Gráfico 5-3 Regiones Colombia DANE 2020	101
<i>Gráfico 5-4 Experiencia de los parapolíticos en el congreso colombiano 2002 – 2018 (%)</i>	<i>104</i>
<i>Gráfico 5-5 Parapolíticos en las mesas directivas del congreso 2002-2018</i>	<i>114</i>
Gráfico 5-6 Proyectos de ley parapolíticos 2002-2018	116

Índice de abreviaturas o acrónimos

ACC	Autodefensas Campesinas del Casanare
ACMM	Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio
AGC	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
ASI	Alianza Social Independiente
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BCB	Bloque Central Bolívar
CD	Centro Democrático
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNE	Consejo Nacional Electoral
Convivir	Cooperativas de Vigilancia
CR	Cambio Radical
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERG	Ejército Revolucionario Guevarista
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
La U	Partido de la Unión por la Gente
M-19	Movimiento 19 de Abril
M-19	Movimiento 19 de Abril
MIO	Movimiento de Inclusión de Oportunidades
MIRA	Movimiento Independiente de Renovación Absoluta
MORAL	Movimiento Renovador de Acción Social
PCC	Partido Conservador Colombiano
PDA-PDI	Polo Democrático Alternativo - Polo Democrático Independiente
PIN	Partido de Integración Nacional
PLC	Partido Liberal Colombiano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Partido Popular Cristiano
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil

INTRODUCCIÓN

Una de las características del funcionamiento de la democracia colombiana es la coexistencia de la institucionalidad, representada por la celebración regular de elecciones y el mantenimiento del principio de pesos y contrapesos en el Congreso de la República, junto a la represión política materializada en el uso desmedido la violencia hacia grupos opositores en un contexto marcado por el centralismo político, económico y social, la desigualdad y la debilidad del Estado.

Esta coexistencia conocida como la “anomalía democrática” (Gutiérrez, 2014), hace que Colombia sea un caso paradigmático para el análisis del funcionamiento de su sistema político, en la medida que es imposible pensar el mismo sin la influencia del conflicto armado y la violencia, lo cual ha facilitado que el entramado la representación de intereses esté mediado por grupos que responden a poderes fácticos, en la mayoría de los casos ilegales, que buscan de alguna manera influir sobre las decisiones del Estado. Esta influencia se materializa en la cooptación política como un mecanismo utilizado por ciertos grupos para movilizar sus intereses.

En el caso colombiano, los grupos paramilitares utilizaron este mecanismo para institucionalizar los intereses que habían defendido por la vía violenta y de paso transitar hacia el reconocimiento político. Con esto, la relación entre conflicto armado y política institucional se transformó y se construyó un nuevo patrón de interacción entre la política, el Estado y los grupos armados, el cual fue más allá de la financiación o el apoyo velado a ciertas campañas. Es este escenario en el que surge el fenómeno de la parapolítica, a principios de la década de 2000 y que hizo pública la relación directa gestada entre los paramilitares, las élites políticas, y las instituciones estatales.

Esta estrategia es contraria a la que, tradicionalmente, mantuvieron las guerrillas colombianas que, al ser grupos antisistema, históricamente se caracterizaron por llevar a cabo acciones de confrontación con el orden establecido, dentro del cual se encuentra la política electoral y las instituciones de la democracia representativa. De este modo no fueron infrecuentes acciones como el secuestro de políticos, los juicios políticos a funcionarios o candidatos, la intervención en elecciones a través del veto a campañas y candidatos, la quema de urnas o amenazas para impedir el certamen electoral en sus áreas de influencia protagonizadas por los movimientos insurgentes en el país.

La relación establecida entre los grupos paramilitares y el estado fue bastante particular, ya que no rompió con el orden institucional establecido ni significó el surgimiento de partidos antisistema situados en los extremos ideológicos. Es más, el proceso de generación de la parapolítica se produjo en un marco de reformas institucionales que buscaban la modernización del sistema político y su administración, así como el fortalecimiento del sistema de partidos. Estas reformas, no obstante, no supusieron un obstáculo para la parapolítica que mostró un aprovechamiento de las estructuras partidistas y de las instituciones existentes para entrar en la competencia electoral, hacerse con el poder¹ y, de esta manera, representar sus intereses particulares.

Así después del surgimiento de grupos paramilitares, las relaciones entre el Estado, la política electoral y los actores armados enfrentaron importantes cambios que se hicieron más patentes desde finales de la década de 1990. Los parapolíticos fueron accediendo a puestos de poder en distintos niveles territoriales, pero también lograron contar con representantes en otros centros del poder político nacional como es el Congreso de la República. En esta institución llegaron a contar con el 30% de los escaños durante en el periodo legislativo de 2002-2006. Su participación no se circunscribió a un único período ya que, algunos legisladores parapolíticos, o bien fueron reelegidos o bien sus intereses perduraron a través de sus aliados o “herederos” -como fueron denominados- en los periodos subsiguientes. Así, dentro del congreso ya no se encontraban solo los políticos tradicionales denominados *caciques* o *gamonales* sino que pasaron a convivir con políticos avalados o patrocinados por el paramilitarismo. Por ejemplo, los departamentos de la Costa Caribe recuperaron el poder electoral en el Senado que habían perdido desde la década de 1990 y prácticamente la totalidad de estos representantes estuvieron involucrados en procesos judiciales por parapolítica (López, 2010).

Cuando el fenómeno de la parapolítica salió a la luz fueron surgieron diferentes trabajos que trataron de entender sus causas y efectos. Un primer grupo de estudios se centraron en el marco de la coyuntura política y llevaron a plantear algunas conclusiones ambiciosas (Garay et. al., 2008; López, 2010; López y Sevillano, 2008; Pizarro, 2003). Otros estudios fueron trabajos monográficos que analizaron el fenómeno de forma más sistemática poniendo el foco en el tipo de relaciones, alianzas e intercambios establecidos entre los políticos y los paramilitares en el ámbito local (Gutiérrez, 2010; Romero et. al., 2010; Velasco, 2011; Ávila

¹ Se fundaron pequeños partidos producto de esta coyuntura, Convergencia Ciudadana y Equipo Colombia, lo cuales perdieron su personería jurídica debido a que sus congresistas fueron condenados por vínculos con grupos paramilitares.

y Velasco, 2012). También surgieron algunos estudios comparados sobre el fenómeno paramilitar, en donde la parapolítica era considerada una expresión del primero.

Si bien los objetivos de estos análisis y los enfoques difirieron en lo que sí han coincidido es en reconocer que la relación o la alianza entre políticos y paramilitares buscaba de alguna manera el control de las instituciones representativas del país en el nivel regional y, con la parapolítica en el congreso a partir de 2002, en el nivel nacional, con el fin de sacar adelante sus intereses políticos.

Sin embargo, y a pesar de que este fenómeno se dio a conocer en el congreso, sobre todo después del discurso de los líderes paramilitares en el recinto del congreso en 2004, han sido pocos los estudios sobre su comportamiento en la institución y los que se hicieron, analizaron a los parapolíticos desde el análisis de bancadas en solo un periodo de tiempo, así como su interacción con el ejecutivo nacional.

Por tanto, a pesar de la visibilidad que la participación en el Congreso de los actores parapolíticos dio al fenómeno, hay un vacío en la comprensión de su acción política desde el comportamiento individual de los actores en el Congreso. Tampoco han sido analizadas las motivaciones que sirvieron como base para la alianza entre políticos y paramilitares y que en última instancia transformaron los intereses generales en intereses particulares.

Esta transformación de la representación de intereses se hizo a través de la cooptación política, entendida como un mecanismo representación y defensa de intereses a través del intercambio de recursos entre diferentes actores del sistema político como los partidos políticos, las élites políticas y la burocracia nacional y regional. De modo que el congreso colombiano se convirtió en un espacio ideal para el despliegue de estos mecanismos.

De acuerdo con lo anterior, el propósito principal de esta tesis es analizar cómo los actores involucrados en la parapolítica cooptaron el Congreso en Colombia durante el período comprendido entre 2002 y 2018 con la intención de contribuir en la comprensión más sistemática del fenómeno. Esta tesis se encuadra dentro de la metodología de estudio de caso, aproximándose de manera profunda en la complejidad de la parapolítica. La presente investigación tiene por objetivo describir el fenómeno, pero también ofrecer un modelo teórico para comprender y explicar el desarrollo de las estrategias de cooptación por parte de los actores parapolíticos.

Para llevar a cabo el anterior objetivo, el abordaje de la parapolítica se realiza con dos enfoques. El primero es empírico-descriptivo y parte de la presentación de los hechos y la

discusión de los datos. Se delimitan las características, patrones y particularidades del caso colombiano con el fin de identificar los aspectos relevantes que contribuyen a conocer el fenómeno. El segundo es explicativo y busca, a partir de la definición de hipótesis y su contraste cuantitativo, explorar cómo los actores parapolíticos cooptaron el congreso colombiano.

En el análisis propuesto convergen dos temas de importancia para la ciencia política como son la cooptación y el análisis institucional del poder legislativo. De esta manera, esta tesis se sirve de los estudios legislativos para analizar la cooptación enfocándose en la forma en que se ejerce la representación y la manera en que se estructuran y organizan los congresos. En este sentido, la teoría de los carteles legislativos (Cox y McCubbins, 2005; Chasquetti, 2011), resulta pertinente para este análisis, ya que en el proceso de cartelización se controla la agenda para representar intereses en las comisiones y en los plenarios, por lo que los congresistas buscarán acceder a cargos de poder para facilitar su discusión.

Desde esta perspectiva, a partir de los aspectos organizativos y de la construcción de la agenda a través de la representación de intereses en los proyectos de ley, se acotó la definición de cooptación entendida como el proceso mediante el cual los parapolíticos se hacen con espacios de poder en el Legislativo e impulsan iniciativas legislativas o proyectos de ley para movilizar los temas de su interés.

De acuerdo con lo anterior esta investigación defiende que existe cooptación legislativa cuando los parapolíticos logran ocupar puestos de poder en las estructuras del congreso y pasan a patrocinar proyectos próximos a los intereses paramilitares. De esta manera, la cooptación legislativa comprende dos dimensiones analíticas. La primera denominada **cooptación organizativa**, indaga en la estrategia de los parapolíticos para extender su influencia dentro de la estructura y organización del congreso y la segunda, **cooptación legislativa** ahonda en el análisis de los intereses que representan a través de las iniciativas legislativas.

El tratamiento de la primera dimensión en la investigación es de carácter descriptivo. De modo que la posición que ocupan los legisladores -tanto los parapolíticos como los tradicionales- en las estructuras de control de la agenda es la unidad de observación a partir de la cual se construye una de las bases de datos de la tesis. En total se analizaron 1151 congresistas que hicieron parte del congreso durante los cuatro periodos legislativos que comprende la investigación (2002 - 2018). A partir de esta medición individual se construyeron una serie de variables que permitieron caracterizar a los congresistas, en

especial a los parapolíticos que son aquellos legisladores que fueron condenados por un delito de concierto para delinquir basado en la relación comprobada judicialmente con los paramilitares.

A partir de la información proporcionada por el Consejo Nacional Electoral CNE, de la revisión sistemática de la prensa y de los datos del portal Congreso Visible de la Universidad de los Andes, se construyeron las variables de tipo institucional que conforman la base como la cámara a la que pertenecen los legisladores, el departamento por el que fueron elegidos para la Cámara de Representantes y el departamento donde concentraron los votos en el caso del Senado así como las comisiones a las que pertenecieron o la pertenencia a las mesas directivas, entre otras.

Para el análisis de la cooptación organizativa se parte del supuesto teórico de que los parapolíticos estratégicamente trataron de ocupar los lugares claves de la estructura del congreso en su intento de controlar la agenda legislativa. Esta hipótesis surge de las teorías de cartelización y es contrastada en el trabajo a través del estadístico Chi cuadrado.

De modo que el trabajo mantiene, para esta dimensión, que los parapolíticos buscaron hacerse con puestos estratégicos dentro del legislativo, tales como la propia presidencia de la Cámara o de las comisiones que discuten los temas de su interés y las mesas directivas de las mismas para mantener controlar la discusión legislativa.

Por su parte, la dimensión cooptación legislativa, toma como unidades de observación a los proyectos de ley, los cuales fueron organizados a partir de las características de los autores que los presentan, en especial si eran parapolíticos o no, así como de las temáticas abordadas en los mismos. En total, la base elaborada por la investigación contiene más de 6000 proyectos de ley extraídos de la base oficial de proyectos de Congreso Visible de la Universidad de Los Andes.

En esta dimensión se identifican los factores determinantes en la cooptación legislativa, que opera como variable dependiente y que se encuentra compuesta por los proyectos de ley parapolíticos, considerados como aquellos que fueron patrocinados en mayor proporción por congresistas parapolíticos. El trabajo mantiene -como hipótesis general- para esta dimensión que los proyectos son cooptados por los paramilitares cuando tratan temas de interés para ellos.

Los temas de interés son los que se basan en las motivaciones que dieron lugar a la alianza entre los políticos y los paramilitares, identificados en la literatura sobre paramilitarismo

(Gutiérrez, 2015; Gutiérrez y Vargas Reina, 2017). Estos temas se pueden agrupar en tres áreas: 1) índole territorial que centra su preocupación por la estructura de la propiedad de la tierra y su control, 2) índole económica que busca beneficiar a ciertos sectores económicos y productivos y 3) la índole político – institucional, que busca la inclusión de élites regionales y emergentes en los centros de poder.

De esta manera, las temáticas de las iniciativas de ley son consideradas como variables independientes que permiten explorar el sentido y fuerza de la cooptación. Sin embargo, a partir de la literatura sobre la parapolítica y en general sobre el fenómeno paramilitar, se identifica otra variable determinante para el entendimiento de la cooptación legislativa y es la variable territorial (Hoyos, 2008; Ávila y Velasco, 2012; Velasco 2015; Gutiérrez, 2015; Gutiérrez y Vargas Reina (2017).

Este análisis se deriva de las características inherentes a los departamentos de origen de los congresistas, donde la escasa presencia del Estado, la limitada capacidad institucional, el desarrollo económico precario, la persistente pobreza y la marcada desigualdad convergen para crear un terreno fértil propicio para la parapolítica y la promoción de intereses particulares. Estos factores desempeñan un papel fundamental en la cooptación legislativa, lo cual concuerda con gran parte de la literatura que destaca las diferencias en el funcionamiento de la parapolítica.

Para el contraste de las hipótesis se utilizó como herramienta de análisis la regresión logística con el fin de establecer la probabilidad de que las iniciativas de ley sean cooptadas por los parapolíticos. De este análisis surgieron dos modelos de regresión, en el primero se contrasta la hipótesis inicial sobre los temas de interés (VI) y la cooptación de los proyectos de ley (VD) y en el segundo las hipótesis secundarias en que se incluyen las características del departamento (VI) y otras variables de control con el fin de corroborar la fuerza de la explicación de la cooptación legislativa planteada. En ambos casos se encuentra que, tanto los temas de discusión legislativa, como el territorio de procedencia son factores que inciden significativamente en la cooptación de proyectos de ley.

La validación de las hipótesis planteadas a partir de los trabajos sobre la parapolítica confirma que los legisladores involucrados en este fenómeno surtieron el proceso de cartelización legislativa al buscar activamente posiciones en determinadas estructuras organizativas del congreso para salvaguardar sus intereses. Este proceso se llevó a cabo mediante la cooptación de las iniciativas relacionadas con temas de su incumbencia, los

cuales, a su vez, se vieron influenciados por las características territoriales de su procedencia, lo cual se convierte en un hallazgo importante para la comprensión de la parapolítica, pues demuestra que las motivaciones de la alianza política-paramilitar, trataron de materializarse y legitimarse en el Congreso.

De esta manera y la consecución del objetivo planteado, el trabajo está estructurado en cinco capítulos. El Capítulo 1 se detiene en la parapolítica en Colombia, se describen los antecedentes y el contexto político que enmarcó el fenómeno. También se discuten las diferentes posturas y enfoques analíticos con los que los investigadores definieron y estudiaron el fenómeno con el objetivo de acotar su definición de cara a su análisis. Allí se concluye que la parapolítica fue una alianza estratégica en la que los políticos maximizaron su poder y los paramilitares lograron defender una agenda política (Acemoğlu, et al., 2009 y Gutiérrez, 2015), basada en las motivaciones que dieron origen a esta alianza.

En el Capítulo 2, se construye el marco teórico que sustenta el análisis de este trabajo. Primero, se recoge la discusión conceptual sobre el concepto de cooptación política como eje articulador del análisis en el marco de las democracias, pues se parte de la premisa de que la representación de intereses promovida por las motivaciones de la alianza entre políticos y paramilitares utilizó como mecanismo la cooptación política. Después, se hace un recorrido sobre los principales estudios del poder legislativo que, como ya se mencionó, se centran en la representación a través del control de la agenda y de puestos de poder en el congreso, los cuales se sintetizan en el modelo de cartelización legislativa.

A partir de la relación establecida entre la definición de la parapolítica, la cooptación y la cartelización legislativa, en el Capítulo 3, se presenta el modelo analítico propuesto en la tesis. Se operacionaliza la cooptación y se propone tanto la definición de cooptación legislativa como su captura empírica a partir de dos dimensiones. La primera dimensión es organizativa y la segunda es configurada a partir de los intereses representados en el congreso. Ambas dimensiones conforman la variable dependiente de la presente investigación. El capítulo, además, presenta las hipótesis de trabajo, la forma en que se trataron los datos utilizados en la investigación y la forma en que son medidas las variables explicativas propuestas.

El cuarto Capítulo ofrece una breve contextualización y descripción del proceso político colombiano durante los periodos legislativos que comprende la investigación. Se resumen los principales, hechos y actores protagonistas de la coyuntura del país como vía para entender el contexto en el que se presentó la parapolítica. El capítulo defiende la centralidad

de aspectos: el institucional, en el que se describen los principales debates políticos y su materialización en propuestas de reforma y el político, centrado en la postura sobre el conflicto armado.

Las características empíricas de la parapolítica en el congreso se describen en el Capítulo 5. En primer lugar se relacionan de manera detallada los perfiles de los congresistas parapolíticos, las regiones de procedencia, los partidos políticos que los avalaron, las cámaras en las que se eligieron y su experiencia en el legislativo, para después identificar los puestos de poder en donde se ubicaron, particularmente en las comisiones y en las mesas directivas de la corporación con el fin de tener información detallada de las relaciones entre los parapolíticos y la organización del congreso. Con el mismo objetivo, pero poniendo el foco en los intereses representados, se presentan los principales rasgos de los proyectos o iniciativas de ley presentadas por los parapolíticos, revelando cuestiones institucionales como la cámara o la comisión de inicio y el tipo de iniciativa, pero también los temas como vía de aproximación a las motivaciones que sostuvieron la alianza entre congresistas y paramilitares.

Seguidamente, en el capítulo 6, se contrastan y discuten las hipótesis planteadas en el trabajo. Primero se establece la relación entre los parapolíticos y la ocupación de puestos de poder como sustento analítico de la dimensión organizativa de la cooptación y después se identifican los factores determinantes para la cooptación de los proyectos de ley en la dimensión legislativa.

Finalmente, se presentan las principales conclusiones de la investigación donde se destaca que la cooptación de legislativa responde al proceso de cartelización en el que se monopolizaron puestos de poder, se representaron intereses particulares basados en diferentes motivaciones, en los que el territorio de procedencia de los legisladores parapolíticos también fue determinante.

1. LA PARAPOLÍTICA EN COLOMBIA: DEFINICIÓN DE UN FENÓMENO COMPLEJO

La parapolítica fue un fenómeno que se presentó en espacios e instituciones de la política colombiana, siendo el Congreso uno de ellos. Esta investigación se centra en la forma en que los parapolíticos defendieron sus intereses políticos y económicos, a partir del acaparamiento de puestos de poder dentro de su organización y del poder de agenda en esta institución.

Este capítulo tiene como objetivo delimitar conceptualmente la parapolítica. Para esto, se discuten los distintos enfoques y metodologías que han tratado e investigado el fenómeno. Estos enfoques definieron la parapolítica como un mecanismo utilizado para reconfigurar el Estado colombiano, pero también como un fenómeno más complejo, que se presentó de manera diferente en cada institución y en cada región de país.

No obstante, estos enfoques coinciden en que la parapolítica es una relación entre políticos y paramilitares que se caracteriza por establecer una serie “alianzas funcionales o relaciones simbióticas, en las que unos y otros se necesitaron mutuamente asumiendo que se trató de un resultado inevitable, de acuerdo con las condiciones contextuales y motivacionales de cada uno de los actores involucrados” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018, pág. 143). Las condiciones contextuales fueron el recrudecimiento del conflicto armado y la expansión del paramilitarismo en el territorio colombiano mientras que sus motivaciones, la maximización de los votos para acceder al poder institucional y posteriormente movilizar intereses y acaparar recursos.

Este capítulo se encuentra estructurado en tres partes: en la primera, se presenta una breve descripción de la parapolítica y sus principales características; en la segunda, las diferentes interpretaciones y explicaciones del fenómeno y finalmente, una recapitulación en la que se delimita su definición con la propuesta analítica de esta investigación.

1.1. Un acercamiento a la parapolítica en Colombia

La parapolítica ocasionó una ruptura en el análisis político - electoral en el país. Tradicionalmente los estudios institucionales y los estudios sobre el conflicto armado se habían realizado de forma paralela y casi que, por separado, debido a la existencia de un consenso sobre la estabilidad democrática e institucional del país a pesar de los episodios de violencia generalizada presentados durante su vida republicana. En otras palabras, Colombia presentaba dos dinámicas paralelas y a simple vista muy opuestas; por un lado,

unas elecciones periódicas ininterrumpidas y por otro, una guerra interna de baja intensidad con actores irregulares, sobre todo durante el siglo XX.

No fue hasta la década de 1990, en parte, gracias al espíritu aperturista de la Constitución de 1991 que se exploraron otras variables y enfoques de análisis para comprender el funcionamiento de la democracia colombiana. Por ejemplo, los estudios sobre clientelismo relacionaron el ejercicio de la representación en el Congreso en un contexto de descentralización y violencia. Tanto Leal Buitrago & Dávila (1990) como Gutiérrez (2002) discutieron conceptualmente el clientelismo y la representación, en donde además de documentar las redes clientelares y de poder en el Congreso de la República, determinaron que el clientelismo fue un factor explicativo de tal estabilidad. Sin embargo, en 2004 con lo que en ese momento se llamó el escándalo de la parapolítica en el Congreso, las dos perspectivas comenzaron a converger y estudiarse de manera articulada.

Este fenómeno permitió que, por ejemplo, en 2002, políticos reconocidos e investigados por sus vínculos con el paramilitarismo, controlaran el 34% del Congreso, reelegirse -o a sus aliados- en los periodos subsiguientes (López, 2010) y sobrevivir a la desmovilización de los grupos paramilitares iniciada en el año 2003². Esto significó un cambio profundo en la configuración del poder en el Congreso, ya que no se encontraban en el Congreso los llamados caciques o gamonales electorales de los partidos tradicionales, sino también un número importante de representantes vinculados al paramilitarismo.

“Les voy a pedir a todos los congresistas que mientras no estén en la cárcel, voten” (Semana, 2006), fue la solicitud que el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez hizo al Congreso colombiano a finales del año 2006. Dicha solicitud la hizo en el marco de un hecho sin precedentes en la historia política colombiana, aproximadamente 51 congresistas estaban involucrados en investigaciones por sus nexos con grupos paramilitares.

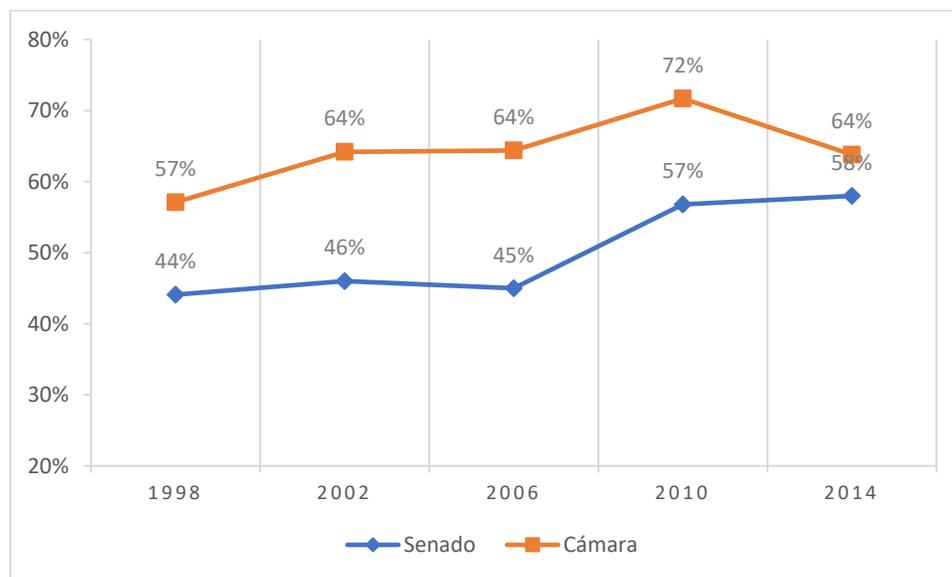
Como se mencionó, el antecedente fue el de las elecciones del año 2002 en el que, por primera vez, un candidato presidencial ganó las elecciones en primera vuelta con el 52% de

² Esta es otra explicación al surgimiento de la parapolítica. Los grupos paramilitares buscaron aliarse con los políticos y con la institucionalidad con el fin de tener reconocimiento político más allá de la lucha contrainsurgente y así insertarse en la vida legal más fácil después de una inminente negociación. Al respecto el Centro Nacional de Memoria Histórica dice lo siguiente: “al contrario de lo sucedido por parte de la insurgencia con los pactos de paz anteriores con el Estado, que implicaron dinámicas de transición colectiva desde las personas excombatientes a la vida política legal y la consiguiente reinscripción social colectiva de sus excombatientes, con el paramilitarismo obran en paralelo y sin relación las expresiones de la llamada parapolítica –con quienes no hubo diálogo ni negociación- y el programa oficial de reincorporación con los exintegrantes de las AUC que se acogieron al proceso. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, pág. 19)

los votos y sin el apoyo formal de los partidos tradicionales liberal o conservador. Esta victoria se dio gracias a la promesa de sacar al país de la creciente agudización de la guerra, protagonizada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC – EP³ luego del fracaso del proceso de paz en el gobierno de su antecesor Andrés Pastrana Arango del partido conservador.

Otro cambio importante se relacionó con la alta renovación de los legisladores en ambas cámaras. Este fenómeno venía manifestándose gradualmente desde 1991, pero alcanzó su punto más alto en 2002, con un índice del 64%, en comparación con el 50% aproximado desde 1990. Este incremento coincide con el aumento de la oferta de candidatos y partidos, el NEP electoral del Congreso colombiano experimentó un incremento significativo, pasando de 3,21 en 1998 a 7,24 en 2002.

Gráfico 1-1 Renovación Congreso Colombia a NEPe⁴ 1998 – 2014



	1998	2002	2006	2010	2014
NEP (e)	3,21	7,24	7,78	6,54	6,63

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil; (Duque Daza, 2022) y (Pérez Guevara, 2011)

A esto se sumó la publicación de dos comunicados de prensa de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC dando un parte de tranquilidad después de las elecciones legislativas de

³ Hoy extintas después de un proceso de negociación con el Estado Colombiano finalizado en 2017.

⁴ Número Efectivo de Partidos Electoral

marzo de 2002. En ellos afirmaron que “*recomendaron a la gente por quién votar*” y, que, por lo tanto, “*podemos afirmar, en tal sentido y con los datos a la mano, que la meta original del 35% ha sido largamente superada y constituye un hito en la historia de las AUC.*” (López & Sevillano, 2008)⁵.

La prensa fue la primera en investigar los cambios de los patrones electorales en regiones con resultados atípicos. Por ejemplo, columnas de la analista Claudia López de la revista *Semana* registraron municipios en los que el candidato ganador obtuvo más del 90% de los votos, zonas en las que los competidores renunciaron antes de las votaciones posibilitando candidaturas únicas y distritos electorales en que candidatos completamente desconocidos tuvieron votaciones inusualmente altas (Human Rights Watch, 2008). Por su parte, en el Congreso, el representante Gustavo Petro, en 2005 realizó varios debates en los que denunció la alianza entre políticos y paramilitares.

Estas denuncias e investigaciones se presentaron en el contexto electoral de 2006, en el que se produjo la reelección presidencial y en medio del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC⁶ producto de la negociación y sometimiento a la justicia a través de la Ley de Justicia y Paz⁷. Esta Ley aprobada en 2005, estableció una pena carcelaria de 5 a 8 años para los miembros de grupos paramilitares que se sometieron a la justicia e iniciasen procesos de verdad, justicia y reparación para las víctimas.

Los procesos de verdad buscaron que los paramilitares proporcionaran información sobre la organización militar y armada pero también, sobre la forma en que se establecieron alianzas con políticos para ganar elecciones y espacios de poder dentro de las instituciones. En todo el proceso solo dos de los aproximadamente diez comandantes paramilitares dieron declaraciones sobre este tema (López & Sevillano, 2008) y quienes lo hicieron construyeron la narrativa de que estas coaliciones se presentaron solo en el ámbito regional y con intereses muy particulares tales como el control territorial o de rutas del narcotráfico.

Sin embargo, y debido a las declaraciones de los primeros políticos investigados por la Corte Suprema de Justicia, se logró descubrir el funcionamiento de la red que inició en el nivel

⁵ Más adelante en 2005, otro de los jefes paramilitares Vicente Castaño Gil en entrevista a la revista *Semana*, corroboró dicha información afirmando que tenían muchos aliados en la política y que uno de los objetivos era aumentar ese número (Semana, 2005).

⁶ Esta desmovilización fue producto del proceso de paz adelantado entre las autodefensas y el gobierno de Álvaro Uribe Vélez desde el inicio de su primer mandato en 2002

⁷ Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

municipal, al descubrirse la firma de varios pactos entre políticos y líderes paramilitares con el fin de “Refundar la Patria”, la cual buscaba cooptar puestos de poder dentro del Estado.

La existencia de diferentes pactos evidenció que las elecciones de 2002 fueron un objetivo concreto y que las alianzas entre grupos armados y elites políticas venían de años atrás, incluso de manera institucionalizada a través de la figura de Las Convivir⁸ en la década de los 90 (Gutiérrez, 2014). En total fueron cuatro pactos firmados de manera formal, documentados por la prensa y por las sentencias judiciales.

El más importante fue firmado en el año de 2001, conocido como el Pacto de Ralito en razón al municipio del departamento de Córdoba que lleva su nombre ubicado en el noroccidente colombiano. Este pacto fue el más importante porque en él, se declara la conformación de un movimiento político de carácter nacional, que contó con la participación de aproximadamente 100 políticos, desde senadores de la República hasta concejales de pequeños municipios, todos invitados por el entonces gobernador liberal del departamento de Córdoba, Jesús María López (Verdad Abierta, 2010). El objetivo fue entonces, consolidar un movimiento político que pudiera traducir el poder territorial conseguido por la vía armada en poder político iniciando en el nivel local a través de alcaldías, concejos y gobernaciones hasta llegar al nivel nacional a través del Congreso.

Otro pacto fue el de Chivolo en el año 2000. Cerca de 20 políticos firmaron un acuerdo con el comandante del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, Rodrigo Tovar Pupo alias Jorge 40. Al igual que en Ralito, la convocatoria se hizo por intermediación de una líder política local que llamó a más de 700 candidatos y políticos del departamento del Magdalena también en la costa caribe colombiana, con el objetivo de crear el movimiento Provincia Unida y apoyar al candidato José Domingo Dávila Armenta del partido Convergencia Ciudadana a la gobernación de ese departamento.

Este movimiento avaló candidatos a alcaldías y concejos municipales en más de la mitad de los municipios del departamento (López & Sevillano, 2008) y también al gobernador, que resultó capturado por sus alianzas con paramilitares (Verdad Abierta, 2012). De Chivolo se derivó el pacto de Pivijay, que buscaba trascender el ámbito regional para posicionar

⁸ Las Convivir se crearon en un contexto de facultades extraordinarias del entonces presidente César Gaviria bajo el Decreto Ley 356 de 1994 (Por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada). Las denominadas Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada tenían como objetivo crear un mecanismo de protección del campo ante la amenaza de las guerrillas en todo el territorio nacional. Estas gozaban de personería jurídica y reconocimiento por parte del Estado, convirtiéndose en un antecedente institucional para la creación de los grupos paramilitares en Colombia.

candidatos al Congreso de la República en 2002 estableciendo acuerdos burocráticos y de gestión en caso de salir ganar las elecciones (El Espectador, Los otros pactos, 2008).

En otras regiones se firmaron otros pactos, como el de Coordinación o de Casanare en los llanos orientales y el de Urabá en el departamento de Antioquia. En estos, los firmantes además de expresar apoyo a ciertos candidatos pactaron la gestión de contratos y el destino de recursos públicos para los municipios y departamentos, se acordó -entre otras cosas- destinar el 50% del presupuesto a las autodefensas de la región. El pacto de Urabá tenía una particularidad: se negoció la alternancia de candidatos que firmaron el pacto, apoyados por los paramilitares durante tres periodos a la cámara por Antioquia.

En 2008 con las primeras sentencias de Justicia y Paz se conocieron más pactos, como el del Eje Cafetero en el que se describió la estrategia electoral utilizada por los paramilitares para ganar elecciones en la región. Los paramilitares liderados por Ernesto Báez, comandante del Bloque Central Bolívar de las AUC, dividieron la zona en varios distritos electorales para garantizar el apoyo a ciertos políticos en determinados municipios y así rentabilizar los votos (El Espectador, 2008).

Los pactos desvelaron la estrategia de los paramilitares para hacerse con el poder político en el país. Ésta se caracterizó por (1) institucionalizar procesos de selección de candidatos a través del apoyo a candidatos propios como el de Eleonora Pineda⁹ en el departamento de Córdoba o en coalición con políticos tradicionales, (2) conformar distritos electorales paralelos a los establecidos constitucionalmente para captar de manera más eficiente a los votantes y (3) apropiarse recursos públicos a través de contratos al ganar las elecciones.

Por parapolítica se investigó a aproximadamente al 30% del Congreso elegido en los años de 2002 y 2006. 97 senadores y 102 representantes fueron investigados y varios partidos como Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana, Colombia Viva, Movimiento Apertura Liberal y Alas Equipo Colombia perdieron sus derechos políticos debido a sus vínculos probados con los paramilitares. En los periodos siguientes, varias de las investigaciones por parapolítica permanecieron abiertas¹⁰ y el fenómeno se fue transformando. Varios de los condenados aseguraron sus cuotas de poder se mantienen a través de la promoción y apoyo

⁹ Eleonora Pineda, una enfermera y esteticista del municipio de tierra Alta del departamento de Córdoba, obtuvo más de 80 mil votos, en una elección en la que todo el Partido Liberal con 5 candidatos sumó 100 mil, según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

¹⁰ Algunos de los condenados han pedido su inclusión en la Justicia Especial para la Paz JEP, instaurada después del Acuerdo de Paz con las extintas FARC.

a sus herederos políticos, que -en algunos los casos- son sus propios familiares y aquellos pertenecientes a su círculo más cercano.

1.2. Parapolítica en Colombia. Un fenómeno, distintas interpretaciones.

Como se anotó, la parapolítica ocupó durante varios años un espacio importante en la producción académica, que buscaba abordar de manera sistemática el fenómeno más allá del análisis y las crónicas de prensa. Cada una de las interpretaciones parten del origen de la parapolítica; si fue producto de una captura del Estado y de las instituciones colombianas por parte de los paramilitares o más bien de una alianza estratégica en la que “los políticos buscaban maximizar sus votos y los paramilitares la promoción de políticas” (Acemoğlu, et al., 2009). A continuación, se discuten cada una de ellas.

1.2.1. La Reconfiguración cooptada del Estado Colombiano y el asedio total de los grupos armados en Colombia.

Este enfoque centra su explicación en la cooptación de las instituciones por parte de los grupos ilegales. De este enfoque se desprenden tres perspectivas de análisis: el de la reconfiguración cooptada del Estado colombiano, el de la Refundación de Patria y el del asedio total a la política, convirtiéndose en la base de los estudios sobre este tema, en gran parte porque se realizaron cuando el fenómeno tuvo una alta exposición mediática.

La primera sienta sus bases en los estudios sobre corrupción en países en procesos de consolidación democrática, la cual fue más allá del abuso de poder. Allí los actores o grupos que influyen en los procesos de toma de decisiones del Estado tienen dos características: (1) su conformación y operación es de carácter legal y (2) buscan influir en los procesos de toma de decisiones en el ámbito económico (Banco Mundial, 2002).

En el caso colombiano, este concepto toma otras dimensiones, debido a que de una u otra forma se ha mantenido cierta estabilidad institucional a pesar de la violencia, el conflicto armado y el narcotráfico. Estas características hicieron que algunos investigadores y académicos, como el economista Luis Jorge Garay (2008), redimensionaron el concepto para aplicarlo al caso colombiano. Para ello parten de tres condiciones del contexto colombiano: la captura va más allá del ámbito económico y legal, el rentismo configura la forma en que se encauzan los recursos del Estado y la violencia aparece como forma de presión. Y en todo este entramado el fenómeno de la parapolítica fue una fase más del proceso de captura junto a otras que tienen sus inicios en la década de 1980.

La captura del Estado va más allá del ámbito económico y desborda a los grupos de interés legales. En las últimas décadas, el proceso político colombiano demostró que los actores ilegales defendieron sus intereses de forma institucionalizada, lo que llevó a que modificaran su estrategia de acción y organización. Los autores explican que en este caso los actores ilegales buscaron hacer cambios en el marco legal y regulatorio de distintos temas y políticas públicas de su interés, convirtiéndolo en un fenómeno más complejo, que permitió que la cooptación y la corrupción convivieran y actuaran de forma paralela.

A lo anterior se suma que, en un sistema político como el colombiano, el costo moral de la corrupción es muy bajo, por tanto, los actores en un cálculo de costo beneficio, son más propensos a la corrupción, entendida como el aprovechamiento particular de lo público y lo comunitario (Garay, et al., 2008, pág. 34). Esto contribuye también a la institucionalización de la corrupción, pues entre más generalizadas estén las estructuras y normas para el beneficio de grupos pequeños, menor será el costo moral y mayor corrupción.

Por su parte, el rentismo propicia otras formas de captura ya que utiliza al Estado para encauzar recursos hacia ciertos grupos, afectando la redistribución de los ingresos y conduciéndolos hacia grupos minoritarios de modo que se prioriza los intereses particulares sobre los intereses generales.

Estudios sobre las transiciones en Europa del Este, son un punto de partida importante para entender el caso colombiano; Hellman, Jones y Kaufman (2001), afirman que en esta región la captura del Estado la hicieron empresas emergentes que pagaron para la aprobación de leyes de su interés debido a la influencia que poseían empresas “tradicionales”¹¹ afines a los gobiernos comunistas que no necesitaron intercambiar recursos para obtener beneficios. Lo anterior sirvió de base para el marco analítico de Garay et. al. (2008), ya que al igual que en Colombia en el proceso de captura del Estado hubo corrupción e influencia en las relaciones establecidas entre empresa privada y Estado.

En el caso colombiano, Garay et. al. (2008) afirman que actores distintos a los empresarios y a los grupos económicos legales comenzaron a relacionarse directamente con el Estado. Las mafias y los actores armados trabajaron articuladamente con los partidos políticos, la academia y la prensa. Este es el caso de Pablo Escobar que, a finales de la década de los ochenta, buscó prohibir su extradición a Estados Unidos en el Congreso en medio de

¹¹ Especialmente empresas relacionadas con el antiguo régimen soviético.

acciones terroristas perpetradas por su cartel. Concluyendo que, en un momento político con menos libertades civiles, habrá mayor posibilidad de capturar al Estado.

Finalmente, además del soborno y el cohecho, el intercambio de puestos de poder y las manifestaciones violentas también han sido mecanismo de presión e instrumentos de captura del Estado en Colombia. En el país la presión violenta ha sido un sustituto del soborno, esto gracias al fracaso de la descentralización, en el que la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios en todo el territorio ha sido muy baja.

Esto se refleja en la fortaleza del aparato estatal y de sus instituciones. La medición del desempeño municipal del Departamento Nacional de Planeación DNP, muestra que en una escala de 1 a 100, en donde 1 es crítico y 100 satisfactorio, los departamentos que son centros de poder como Bogotá D.C., Cundinamarca y Boyacá tienen resultados superiores a los 60 puntos, contrario a los departamentos que hacen parte las periferias como Chocó, Sucre, La Guajira, entre otros, presentan niveles críticos menores a 40¹². Esto explica que el proceso de captura del Estado empiece siempre en el nivel subnacional o en las periferias del país.

De esta manera afirman que en Colombia lo que existió fue una Reconfiguración Cooptada del Estado RCdE, donde el costo moral es bajo, los procesos descentralizadores fracasan y los grupos ilegales intentan “infiltrar, penetrar y usufructuar parcelas del Estado con el fin de responder y servir a sus propios intereses” (Garay et al., 2008, pág. 59), a veces de manera coercitiva o violenta.

La captura de los partidos políticos y del poder legislativo son dos mecanismos utilizados para la RCdE; los primeros son la plataforma ideal para acceder al aparato estatal. En Colombia los partidos políticos son organizaciones con liderazgos personalistas que buscan favorecer sus propios intereses lo que facilita la negociación,¹³ mientras que el Poder Legislativo es utilizado para influir en los procesos de toma de decisiones, reduciendo la exposición penal de los actores ilegales, al realizar pactos políticos con las autoridades legislativas.

La captura de los partidos se inicia con la financiación de campañas. En Colombia la financiación privada estableció una relación de interdependencia entre la distribución de los

¹² La Medición de Desempeño Municipal del Departamento Nacional de Planeación DNP, se hace a partir de varias dimensiones: la gestión, la capacidad administrativa, el desempeño fiscal y los resultados sectoriales de las entidades territoriales (DNP, 2018).

¹³ Por ejemplo, en la configuración de redes clientelares que existen en el país.

recursos públicos y de la contratación pública. Las denominadas microempresas electorales¹⁴ en la década de los noventa y más adelante, los partidos de índole regional fueron mayormente influenciados por los grupos de interés, debido a su debilidad ideológica y organizacional (para el manejo y control de los recursos).

De acuerdo con Della Porta (1996), los partidos se ven cada vez más involucrados, ya que el costo moral de la corrupción se reduce cuando la relación corrupta se presenta de forma generalizada en todos los estamentos del Estado y la administración pública. Así mismo se ven involucrados por la existencia de los autoritarismos subnacionales, definidos por Gibson en 2006, en Colombia los partidos políticos mantienen su carácter nacional gracias a la relación clientelar que mantienen con fuerzas y liderazgos hegemónicos regionales, que incluso se pueden establecer desde su propio origen.

En principio la captura de los partidos es instrumental ya que su objetivo es el manejo de la agenda pública para beneficio propio, aunque también se puede presentar un acuerdo entre el partido y el agente captor. En todo caso, cuando el proceso de captura de los partidos se prolonga y se mantiene en el tiempo, junto con beneficio económico para un sector determinado y una baja exposición penal, constituye una Reconfiguración Cooptada del Estado RCdE, y la parapolítica presentó estas características.

También se captura el Poder Legislativo dando opacidad en los procesos de formulación de proyectos de ley y su tramitación en el legislativo¹⁵; con la ausencia de mecanismos efectivos de petición y rendición de cuentas, además de su poco uso; y con la debilidad de los partidos y la fragilidad y falta de representación de las agremiaciones (Garay, et al., 2008, pág. 66).

Estos dos procesos son los que lo diferencian de la cooptación del Estado porque va más allá del establecimiento de relaciones corruptas en pro de la acumulación o beneficio económico de ciertos grupos, sino que:

se trata de un conjunto de estrategias metódicas y sistemáticas, de mediano y largo plazo, fundadas en un discurso ideológico acomodado para modificar el régimen político imperante con el fin de legitimar las acciones precedentes y futuras del grupo cooptador, mediante asociaciones para delinquir y no

¹⁴ Término acuñado por Pizarro (2002)

¹⁵ Es importante mencionar que en Colombia el voto nominal y público se aprobó a partir del año 2009.

mediante el uso de los procedimientos políticos, institucionalizados, y reconocidos como legítimos para tal fin. (Garay, et. al. 2008, pág. 53)

Los autores afirman que, en el caso de la parapolítica, se llegó a una etapa intermedia ya que hubo captura de los partidos políticos a través de la financiación de agrupaciones políticas y campañas, se fundaron nuevos partidos de corte regional, y también, se buscó tener una exposición media al contar con la complicidad de autoridades locales, pero que -en la práctica- terminó con una mayor exposición penal porque se utilizaron recursos del narcotráfico para financiar campañas y se utilizó la violencia y la coerción en sus áreas de influencia.

Por otra parte, se buscó el reconocimiento de los grupos paramilitares como actor político, para que la opinión pública justificara la necesidad de que pudieran tener representación en instituciones representativas después de su desmovilización. Esto se intentó a través de la búsqueda de representación política de los paramilitares, tal y como se manifestó en los pactos de Ralito y Chivolo, lo que muestra, según los autores, que el objetivo final de estas agrupaciones sí era el de reconfigurar el Estado colombiano.

En resumen, definen la Reconfiguración cooptada del Estado, RCdE como:

“La acción de organizaciones legales e ilegales que, mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social.” (Garay, et. al., 2008, pág. 96).

En Colombia la RCdE tuvo distintas fases, y el paso de una a otra se dio por las estrategias adoptadas por los actores ilegales de captura. La primera fase consistió en participar directamente en el Congreso de la República, tal y como sucedió en la década de los ochenta con la participación de Pablo Escobar en la cámara de Representantes y en la creación de un partido político por parte Carlos Lehder, narcotraficante del eje cafetero. El objetivo era influir directamente en la de decisiones del Congreso, particularmente para reformar la justicia, esto llevó a una mayor visibilidad de estos actores y posteriormente al fracaso,

debido a que las elites políticas, los medios de comunicación y en general la opinión pública, rechazaron de manera categórica la presencia de estos personajes en la política.

La segunda fase fue en la década del 90, cuando el Cartel de Cali infiltró las elecciones presidenciales a través de la financiación de campañas presidenciales. Esta estrategia tenía como objetivo minimizar la visibilidad de los agentes de captura, pero que tal y como sucedió, resultó teniendo el efecto contrario pues se filtraron las pruebas de esta financiación a la prensa y se inició el Proceso 8000¹⁶, lo que mostró, además, la dificultad de intentar capturar directamente los centros de poder.

La tercera fase es la que se materializa en la parapolítica que, al igual que la primera, tuvo el objetivo de influir y condicionar la elección de congresistas a partir del establecimiento de lazos con elites políticas regionales, del control territorial a través de la violencia, de la asignación de recursos y de contratos públicos en el nivel subnacional y de la aplicación de normas y leyes, especialmente por parte de jueces y fiscales¹⁷ (Garay, et. al., 2008, pág. 113). Es así como, con la parapolítica se disminuyó drásticamente la exposición penal de los actores de captura como resultado de la manipulación total y plena del Estado. Esta manipulación tiene su origen en la cooptación de los partidos a largo plazo, no solamente en la fase electoral sino en el ejercicio de las funciones legislativas.

Bajo esta perspectiva, Claudia López (2010) y otros investigadores a través de estudios de caso, explican la forma en que el Estado Colombiano se reconfiguró en la década del 2000 producto de la alianza de los políticos y grupos armados, en especial los paramilitares. Durante estos años estos grupos buscaron tener acceso al Estado para buscar el beneficio económico, reducir su exposición penal y legitimarse política y socialmente (López, 2010, pág. 46).

López también basa su trabajo en los postulados de Gibson (2006) y los autoritarismos subnacionales que, en el caso de la parapolítica, se expresa en la parroquialización del poder gracias a la alianza entre políticos locales y grupos armados y en la nacionalización de su influencia política, que se ve representada en la existencia de congresistas parapolíticos (López, 2010, pág. 44). La captura monopolizó los canales de comunicación entre los líderes

¹⁶ Es número del proceso judicial abierto contra el expresidente Ernesto Samper Pizano por la financiación ilícita de su campaña en el año de 1994 por parte del Cartel de Cali.

¹⁷ Afirman también que en esta tercera fase se capturan los medios masivos de comunicación, aunque no desarrollan ni presentan casos puntuales sobre esta tesis.

regionales y nacionales, a través del reparto de cargos públicos, de cargos directivos en universidades públicas e instituciones como corporaciones autónomas regionales CAR¹⁸.

Sin embargo, para López la RCdE opera de manera distinta; afirma que en la parapolítica son las elites las que instrumentalizan la violencia y el narcotráfico para sus propios fines (López, 2010, pág. 46), por tanto, no es un proceso que inician grupos ajenos a la política. Afirma que la captura el Estado menguó en departamentos que habían perdido representación en el Senado con la reforma constitucional de 1991 en el que se instaura una circunscripción única nacional, pero que la recuperaron en 1994 gracias al Proceso 8000 y en 2002 gracias a la parapolítica.

Estas alianzas minimizaron la exposición legal de los políticos que terminaron gobernando y gozando de legitimidad social, pero aumentaron la de sus socios ilegales que fueron expuestos penalmente y extraditados a Estados Unidos por Narcotráfico en 2008 (López, 2010, pág. 46). A pesar de contar con la violencia como recurso, estos no tenían relación directa como sí la tenían los políticos con las elites nacionales. Esto demostró la dificultad que tuvieron los ilegales para hacer que los políticos les cumplieran lo pactado, la autora así lo explica: “si los políticos ven en peligro su prestigio o record ilegal por culpa de su relación con el ilegal y el mafioso, no solo se apartarán de él, sino que usarán su posición política para combatirlo” (López, 2010, pág. 54).

A diferencia de las guerrillas que son de carácter anti-estatal, los jefes paramilitares eran empresarios o terratenientes poseedores de capital en ascenso y con cierta influencia territorial, lo que les permitía relacionarse con elites políticas y económicas, teniendo un proceso sostenido y exitoso de captura y de reconfiguración del Estado, situación que revalúa las hipótesis tradicionales sobre el surgimiento del paramilitarismo como un proyecto contrainsurgente en Colombia.

El alcance y el tiempo de captura, fue de corto plazo con tácticas violentas y alta exposición penal, o de largo plazo como en la parapolítica, a través de la captura instrumental de los partidos para interferir en las decisiones estatales, esto les permitió en algunos casos de

¹⁸ Las CAR son corporaciones de carácter público dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, creadas en la Ley 99 de 1993 con el objetivo de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente, los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

transformar las relaciones basadas en el cacicazgo y el clientelismo hacia las ilegales y violentas con la captura económica de las rentas estatales.

Lo que se construyó fue un entramado de redes compuesta por políticos pertenecientes a partidos creados en los 90 en todos los niveles territoriales y que, particularmente en el caso de la parapolítica, eran partidos pertenecientes a la coalición de gobierno. Esto permitió que los parapolíticos en el Congreso fueran masa crítica y decisiva de la coalición, es decir, que estuvieran empoderados a pesar de no tener iniciativa legislativa. Finalmente, López (2010) concluye que los parapolíticos no conformaron una nueva clase política ya que la mayoría provino de familias políticas tradicionales y de las fracciones del bipartidismo frentenacionalista¹⁹.

Los políticos hicieron parte de estas alianzas porque les permitió consolidar su poder político y territorial gracias a las acciones violentas perpetradas por los paramilitares, siendo sus intermediadores o encubridores, utilizando su posición recién ganada para defender intereses híbridos dentro de la institucionalidad. De esta manera estos políticos con intereses híbridos lograron transformar las relaciones políticas informales basada en el clientelismo o en el soborno hacia unas más sofisticadas basadas en las exenciones tributarias, concesiones, zonas francas y contratación pública, en donde se utiliza la posición aventajada de poder para el beneficio particular, todo bajo un manto de legalidad para lograr un estado de impunidad generalizada, en otras palabras, la Refundación de la Patria. (López, 2010, pág. 56).

Finalmente se encuentra la tesis del asedio a la política, desarrollada desde una orilla ideológica distinta. Este es el caso del trabajo compilado por Darío Acevedo²⁰ (2008) que, como respuesta a la perspectiva de López, habla de una clase política asediada por la violencia de modo que afirma que, “la parapolítica se debe entender como una consecuencia natural de una clase política acorralada, que, por temor a perder la vida, tuvo que aprender a subsistir con los bandidos del pueblo” (Botero, citado por Velasco, 2014).

¹⁹ Investigadores como Francisco Gutiérrez afirman que en Colombia no se presentó un bipartidismo nacional, sino más bien una competencia entre fracciones políticas de los partidos tradicionales, liberal y conservador. (Gutiérrez, 2007).

²⁰ Acevedo es un historiador antioqueño reconocido por negar la existencia del conflicto armado en Colombia y por defender estas tesis y el Acuerdo de Paz firmado por las extintas FARC y el expresidente Juan Manuel Santos, siendo director del Centro Nacional de Memoria Histórica durante el gobierno de Iván Duque.

En esta misma línea se encuentra el trabajo de Eduardo Pizarro (2003) en el que tras hacer un balance del conflicto armado colombiano y sus actores, principalmente la guerrilla que en la década de 2000 se encontraba muy fortalecida tras el fracaso del proceso de paz de Andrés Pastrana, encuentra que la parapolítica fue producto de la amenaza total de los grupos armados sobre la política colombiana, por lo tanto la alianza de políticos con paramilitares respondió a la presión y total presencia de este actor armado en las regiones, que arrinconó a los partidos y los llevó a apoyar sus iniciativas.

1.2.2. La parapolítica y la democracia subnacional.

Ávila y Velasco (2012) afirman que estas alianzas tuvieron distintas motivaciones y que estas explican por qué los ilegales decidieron interferir en política a través de lo que denominaron candidaturas criminalizadas. Identifican dos condiciones necesarias para su existencia: la presencia física de grupos armados en los territorios y la exposición de estos a las actividades criminales. Este enfoque parte de la idea de que la parapolítica se manifestó de diferentes formas y que cada una de ellas dependió de la forma en que los políticos y los paramilitares establecieron sus alianzas.

A partir del análisis de las elecciones municipales y departamentales de Colombia, concluyen que los contextos políticos altamente competitivos encarecen las campañas políticas, haciéndolas atractivas, interviniendo de manera violenta el proceso electoral, ya sea eliminando o intimidando rivales o facilitando el uso de dinero ilícito para solventar sus campañas. Esta lógica benefició a los paramilitares, porque terminaron proporcionando seguridad, protección y financiación a los políticos (Ávila & Velasco, 2012, pág. 34).

Los autores identifican los tipos de parapolíticos: el judicializado y el no judicializado. El primero, tiene un carácter más nacional y por tanto una mayor organización e institucionalización de sus redes y prácticas, lo que les permite tener el poder y la capacidad de seleccionar candidatos, financiar campañas y exigir cuotas burocráticas dentro de la administración pública. Por su parte, el no judicializado tiene un poder regional y personalista y es quien tiene una relación más directa con los grupos armados, pues se beneficiaron de su acción armada y financiera y fueron quienes promovieron grupos de autodefensas en sus territorios. También diferencian los tipos de alianzas establecidas entre los grupos paramilitares y los políticos en Colombia, que pueden ser asociaciones históricas o coyunturales, alianzas electorales o alianzas para obtener financiación.

Finalmente, resaltan las motivaciones que tuvieron los políticos para establecer dichas alianzas, lo que indica que la parapolítica no se trató de un fenómeno uniforme o de carácter nacional y que por tanto no se trataba de una Reconfiguración Cooptada del Estado o de una democracia asediada en Colombia.

Las motivaciones se pueden agrupar en tres temas: uno relacionado con el conflicto armado y la seguridad, en donde se buscó influir en las decisiones de las fuerzas militares y de policía para así disminuir la persecución a grupos armados y controlar el territorio (Velasco, 2011). (Ávila & Velasco, 2012, pág. 25). El segundo relacionado con el control de los recursos y las economías, para capitalizar las ganancias y facilitar el lavado de activos (López, et al, 2010; Romero et. al., 2010) y con la “apropiación de los recursos provenientes del presupuesto del Estado, transferencias y explotar bienes con baja regulación estatal como la madera y el oro. (Romero, et al, 2010; Velasco, 2011). Finalmente, la tercera motivación política, tenía como objetivo integrarse en el sistema político para así gozar de cierto estatus a la hora de enfrentarse a la justicia y construir un capital político a través de la focalización de recursos en grupos sociales específicos. (Gutiérrez, 2010; Foro Nacional por Colombia, 2009; Felbab-Brown, 2010; Reno, 2009; en Velasco, 2011).

La investigación de Velasco (2014) también concluye que el fenómeno de la parapolítica varió en cada región del país y que, por tanto, hablar de una Reconfiguración cooptada del Estado no resulta muy preciso, ya que no todos los políticos se aliaron con los paramilitares, aun teniendo la oportunidad de hacerlo, y tampoco tuvieron en cuenta los problemas de acción colectiva de los grupos armados en la formación de alianzas en distintas regiones del país²¹.

El argumento central es que la clase social y la fortaleza o debilidad del vínculo que tenía cada congresista con “el centro político y administrativo del Estado” explican el tipo de relación que se tuvo con los paramilitares. Cuando los congresistas estaban fuertemente conectados con el “centro” porque pertenecían a una clase social aristocrática (tenían vínculos de parentesco con expresidentes o exministros, y tenían un alto nivel educativo) y

²¹ Ungar y Cardona (2010), en el análisis del congreso en el año 2004, concluyeron al igual que Velasco (2015), que los cambios institucionales no implicaron necesariamente una reconfiguración del régimen, porque el proyecto paramilitar logró mezclar intereses oscuros con intereses legales y de la clase media, presentándose más bien una instrumentalización de los políticos y partidos.

–en algunos casos- porque representaban los intereses de sociedades que acumulaban capital del sector secundario o terciario de la economía, la probabilidad de cooperar con los paramilitares era baja. (Velasco, 2014)

Por el contrario, cuando los congresistas tenían vínculos débiles con el centro porque no pertenecían a una clase social aristocrática (nunca tuvieron familiares expresidentes, exministros y no tenían estudios de posgrado), pero sí representaban intereses de sociedades agrarias y ganaderas, la probabilidad de cooperar con los paramilitares era alta.

Esto mismo afirma Diana Hoyos (2008), quien después de hacer un análisis de las dinámicas electorales en la costa atlántica colombiana, una de las regiones más golpeadas por la parapoltica, concluye que en los municipios “no se produjo una sustitución o desplazamiento de la institucionalidad estatal, sino que las lógicas asociadas a los grupos paramilitares coexistieron en mayor o menor medida con aquellas relacionadas con la institucionalidad existente y las dinámicas electorales” (Hoyos, 2008, pág. 15). Aplicando un modelo cuantitativo en el que relaciona la variable participación política con la presencia o ausencia de grupos armados y en especial los grupos paramilitares, concluye que no existen cambios sustanciales en la participación electoral en los municipios en donde hubo presencia de este grupo armado, por el contrario, y a pesar de la incursión de grupos violentos los patrones de participación fueron similares a los de las demás regiones del país.

Finalmente, se encuentra el estudio de Gutiérrez y Vargas Reina (2017), ellos consideran que una de las principales motivaciones de la incursión de grupos paramilitares fue el despojo de tierras a través del uso de la violencia, pero también, a través de una articulación orgánica entre elites, líderes de gremios productivos y unidades paramilitares que permitía dotar de legalidad el despojo. A través del estudio comparado de seis casos que se corresponden con la presencia de los bloques más importantes de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC en distintos territorios de Colombia, llegan a la conclusión de que en los lugares donde se presentó esta alianza estratégica, el despojo de tierras fue mayor y que este despojo estuvo asociado a proyectos macro-económicos como el de la agroindustria y a procesos de acumulación de la tierra con la ganadería extensiva²².

1.2.3. La anomalía democrática colombiana.

²² Colombia es uno de los países que tiene los índices más altos de acumulación de propiedad de la tierra. Según el censo nacional agropecuario de Colombia el coeficiente de Gini de propiedad de la tierra es de 0,902. (Suescún & Fuerte Posada, 2017)

Francisco Gutiérrez (2014) en su trabajo sobre la democracia en Colombia, afirma que la relación más y mejor democracia, menor represión, no se presentó. Por el contrario, en etapas de mayor democratización en el país hubo mayor violencia y represión, fenómeno que denomina anomalía democrática colombiana.

Afirma que Colombia es considerada como una de las democracias más longevas y estables de la región, gracias a la coexistencia entre la institucionalidad, representada en la existencia de elecciones, medios de comunicación libres y un sistema de pesos y contrapesos en el Congreso de la República y la represión política materializada en el uso desmedido de la fuerza política hacia los grupos opositores. Lo anterior no conlleva la afirmación de que en Colombia no exista democracia, sino que es necesario complejizar su análisis, tener en cuenta no solo las reglas del juego y su funcionamiento, sino también sus consecuencias o desenlaces, con relación a los ciclos de violencia.

Son tres variables las que explican esta anomalía, las cuales se manifiestan en tres niveles de relacionamiento con el régimen y que van a tener consecuencias distintas sobre el sistema político. La primera es el centralismo político, económico y social del país, representado en los partidos políticos tradicionales, los cuales se caracterizan por tener una organización basada en la agrupación de facciones personalistas y regionales, en algunos casos violentas. Esto permitió que los criminales se relacionaran con el establecimiento y bloquearan los procesos de modernización de las elites, situación que se presenta a nivel del régimen.

La segunda, que está por encima del régimen es la desigualdad, principalmente en los derechos de propiedad de la tierra y la tercera, se relaciona con la debilidad del Estado y su relación con los episodios de violencia en el país, privatizando la seguridad a través del uso de las Fuerzas Militares, de policía e incluso de ilegales por parte de los dueños de la tierra, la cual se encuentra por debajo del régimen.

El equilibrio entre estas tres condiciones/niveles configuran la anomalía colombiana, que en otros contextos desembocaría en un debilitamiento de la democracia formal, pero en el caso colombiano terminó por reforzarla. En otras palabras, la relación entre violencia y democracia mantiene la competencia política, lo cual ocurre porque el costo de la violencia en el país no es alto, pues no ha significado una amenaza real a las estructuras de poder y del establecimiento, generando una convivencia sistemática con ella, a tal punto de que todas las fuerzas políticas en algún momento de su existencia tuvieron algún tipo de relación con los grupos violentos.

Aquí la represión juega un papel importante debido a que, en medio de la violencia, este fue un instrumento utilizado para contener y en algunos casos exterminar la oposición, desactivando la movilización de distintos sectores. Lo paradójico, señala Gutiérrez, es que los picos más altos de represión violenta se dieron en momentos de mayor democratización.

Particularmente, sobre la relación de los políticos con paramilitares, plantea que fueron las elites centristas las que actuaron como un canal para actores y dispositivos violentos en el país y que las élites vulnerables en las regiones privatizaron la seguridad, generando una ola de represión violenta. La institucionalización del paramilitarismo a través de la creación de Las Convivir en la década de los noventa fue un ejemplo de ello; fueron políticos centristas y tradicionales los que legalizaron las autodefensas armadas en Colombia. Esto como parte final de un proceso que inició con coaliciones políticas antsubversivas en las regiones, en la que los políticos pertenecientes a las redes clientelares de los partidos tradicionales sirvieron de puente entre los ilegales y las elites políticas del centro (Gutiérrez, 2014, pág. 387).

Lo anterior explica la demora en las respuestas institucionales manifestadas en el sistema de pesos y contrapesos, a la incursión de los ilegales en la política colombiana y a la parapolítica. “La tendencia de los centristas colombianos a tolerar o a favorecer la privatización de la seguridad no era consecuencia de su exceso de poder, que es precisamente a lo que se dirigen los pesos y contrapesos democráticos” (Gutiérrez, 2014, pág. 388), sino porque estuvieron dispuestas a privatizar la seguridad en el nivel subnacional, para así absorber las demandas de sectores significativos, que en un futuro (de nuevas elecciones) les garantizarían apoyo político, lo cual quiere decir que el fenómeno no fue solo un fenómeno local o regional sino nacional, yendo más allá del clientelismo.

Lo que queda por resolver según Gutiérrez, es hasta qué punto la actividad de los actores políticos es de carácter nacional o local y cuáles son los mecanismos que hacen que los actores nacionales sigan manteniéndose en equilibrio, ya que el escándalo por la parapolítica terminó, pero el fenómeno sigue presente, herederos de estos políticos se encuentran aún en la institucionalidad colombiana, incluida el Congreso.

1.3 Recapitulación.

Como se mencionó al inicio, la parapolítica consistió en una relación provechosa entre políticos y paramilitares, generando distintas interpretaciones y explicaciones sobre cómo se produjo el fenómeno. No obstante, todas coinciden en que la forma en que se

establecieron estas alianzas y sus consecuencias contribuyeron a que se generara un cambio sustancial en el sistema político colombiano. Trabajos como los de Garay (2008) y López (2010) afirman que la parapolítica consistió en la captura y reconfiguración cooptada del Estado colombiano por parte de grupos armados, los cuales -a través de su presencia e influencia en las instituciones del estado- buscaban obtener beneficios económicos, políticos y judiciales. Por otra parte, investigaciones como las de Velasco (2015), Ávila y Velasco (2013) y Hoyos (2008) critican esta visión, al encontrar que la parapolítica se manifestó de manera distinta en diferentes ámbitos, aunque coinciden en las motivaciones u objetivos de dicha alianza. Sin embargo, un elemento está presente en todas las interpretaciones, esta alianza entre políticos y paramilitares, utilizó la cooptación de las instituciones para alcanzar sus objetivos.

Lo anterior suscita una discusión en el plano metodológico, pues la generalización del fenómeno y tratarlo como algo de carácter unitario y de carácter nacional hace que se pierda sistematicidad en su análisis, por lo que varios esfuerzos se han enfocado en las formas que adoptó en los territorios, las características de los políticos que hicieron parte de ella y cómo operó en la institucionalidad. Esto porque la parapolítica no se manifestó de la misma manera en el nivel subnacional (para elegir un concejal o un alcalde o para captar rentas provenientes de los presupuestos municipales), o en el nacional (para elegir congresistas con el poder de legislar para, entre otras cosas, reformar el Estado).

Es esta perspectiva sobre la cual se articula esta investigación, sustentada en la visión de Gutiérrez quien, en su ensayo para la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas(2015)²³, afirma que el paramilitarismo no capturó al conjunto del Estado colombiano, pues a pesar de sus debilidades, desde la década de los noventa y principalmente gracias a la Constitución de 1991, logró dotarse institucionalmente de capacidades para el desarrollo de políticas públicas y de instrumentos para combatir la penetración de grupos ilegales. Tampoco que la clase política haya manejado a los paramilitares a su antojo para alcanzar sus propios fines, tal y como lo hace López (2010) cuando habla sobre la Refundación de la Patria.

Lo que se sostiene entonces es que el paramilitarismo fue un aliado estratégico de la clase dirigente en Colombia en dos vías: (1) la violenta, en la que actuaban como agentes privados

²³ Esta fue una serie de ensayos realizados por 12 académicos colombianos en el marco del Acuerdo de paz con las FARC, para determinar desde distintas miradas, los orígenes, causas y efectos del Conflicto Armado en Colombia.

para ejercer control político de manera privada y en pro de intereses estatales y (2) la institucional en la que actuaban “sobre la base de diseños políticas y estrategias institucionales” (Gutiérrez, 2015, pág. 23).

Es sobre esta vía, la institucional, en que se centra esta investigación, la cual busca analizar la forma en que los parapolíticos, definidos como aquellos políticos que establecieron alianzas con grupos paramilitares generaron procesos de cooptación para una institución como el Congreso de Colombia, con la intención de influir en la producción legislativa en temáticas o motivaciones de su interés, como se describen en la Tabla 1-1.

Tabla 0-1 Las motivaciones de las alianzas entre políticos y paramilitares (parapolítica)

Motivaciones	
Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - Control de la seguridad en los territorios - Control sobre la estructura de la propiedad de la tierra a través del despojo. - Protección de actividades económicas como la ganadería, la explotación de recursos minerales, el desarrollo agropecuario.
Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Legalización de activos - Beneficios económicos y tributarios a actividades económicas relacionadas con la posesión de la tierra, la agroindustria y explotación de recursos naturales. - Reformas a la distribución territorial de los presupuestos.
Político-institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Participación de élites emergentes como intermediadores entre el nivel territorial y el ejecutivo nacional. - Búsqueda de estatus y reconocimiento por parte de los centros de poder - Menor exposición pública y penal

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la tabla 1.1, la representación de los intereses de los paramilitares se estructuró a partir de las motivaciones que dieron lugar a su alianza con las elites y políticos en el ámbito nacional y local, en este sentido en el siguiente capítulo se abordarán los enfoques teóricos sobre los que se basa esta investigación con el fin de analizar la forma en que se representaron, específicamente en el congreso colombiano.

2. COOPTACIÓN POLÍTICA Y ANÁLISIS LEGISLATIVO. HERRAMIENTAS TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA PARAPOLÍTICA EN COLOMBIA

En el capítulo anterior se hizo un repaso por estudios que se han encargado de brindar explicaciones diversas acerca del fenómeno de la parapolítica en Colombia, por un lado, se encuentran los estudios que asumen la postura que la parapolítica fue la manifestación de un proceso de reconfiguración cooptada del Estado colombiano, por otro lado, se encuentran las interpretaciones que hacen énfasis en la parapolítica y su expresión en las dinámicas políticas en el ámbito subnacional, y la interpretación de la particularidad de la anomalía en la democracia colombiana, donde periodos de apertura democrática han derivado en incremento de procesos de represión y violencia.

En este capítulo se desarrollarán los referentes teóricos que sustentan el modelo analítico planteado para analizar la cooptación del Congreso colombiano por parte de los parapolíticos. En un primer apartado se aborda la discusión sobre el concepto de cooptación y la forma en que los estudios se han aproximado a su funcionamiento. Los trabajos mayoritariamente han abordado regímenes autoritarios y tratan de comprender cómo la cooptación organizativa ayuda a explicar su estabilidad. No obstante, también han surgido trabajos, desde este enfoque, centrados en las democracias en consolidación que tratan de explicar la injerencia y la relación de actores o poderes fácticos en instituciones del Estado.

Dado que el objeto de esta investigación está centrado en la forma que adopta la cooptación en la institución legislativa, es necesario dar cuenta -en el segundo apartado- de las principales discusiones sobre los estudios, enfocándose en el análisis de la estructura y organización del legislativo y en la forma en que se ejerce la representación. Después de discutir con los principales trabajos sobre este tema se concluye que el modelo de cartelización legislativa (Cox y McCubbings, 2005) resulta de gran utilidad para el estudio de la cooptación legislativa por parte de los parapolíticos en la medida que establece una relación secuencial entre estas dos líneas de análisis.

Lo anterior se constituye en uno de los principales aportes de esta investigación. En el análisis propuesto convergen dos campos de investigación propios de la ciencia política, la cooptación política y el análisis institucional del poder legislativo, lo cual permite analizar de manera novedosa un fenómeno propio de la violencia y el conflicto armado en Colombia como fue el de la parapolítica.

2.1. La cooptación

Dos de los pilares que condicionan el funcionamiento de las democracias son la libertad y la autonomía de la comunidad política, pero también de las instituciones que conforman el entramado de los Estados modernos. No obstante, el mundo ha transitado entre la existencia de autoritarismos, regímenes híbridos, democracias defectuosas y en proceso de consolidación, en los que la existencia de ciertos intereses y actores influyen negativamente sobre estos, imposibilitando la construcción de democracias plenas.

Lo anterior, se refleja en el comportamiento de los actores y de las instituciones que dejan de funcionar de manera libre y autónoma disminuyendo la pluralidad política al ponerse al servicio de intereses particulares. Este fenómeno se ha definido como cooptación, el cual ha tenido un desarrollo analítico tanto desde una perspectiva organizacional, que deriva en el estudio de las fuentes de legitimación en los regímenes autoritarios, así como de su relación con la corrupción a través de la captura del Estado en democracias en transición o consolidación. En este apartado se desarrollará cada uno de ellos.

2.1.1. Cooptación organizativa

Las instituciones políticas funcionan como organizaciones con diferentes grados de complejidad. Desde la teoría de las organizaciones se considera que una organización es cualquier red de cooperación o estructura que funcione de manera más o menos formal y que tenga unos objetivos declarados. La sociología y la administración pública han analizado las organizaciones para comprender su funcionamiento y estructura. Si bien ambas disciplinas definen a las organizaciones como sistemas sociales complejos compuestos por seres humanos que se encuentran influenciados por el ambiente y tienen la capacidad de adaptarse, la primera privilegia el análisis del comportamiento de los sujetos que interactúan en la organización mientras que la segunda, pone el foco en el análisis de las estructuras constituidas para la consecución de los objetivos (Freddi, 2007).

Estos dos enfoques muy relacionados entre sí coinciden en la necesidad de que toda organización mantenga una fuente de legitimidad que permita a los sujetos comportarse de distinta manera y, a las estructuras, tener autoridades que toman las decisiones para lograr sus objetivos y así mantener la organización estable. Particularmente, desde el enfoque de la administración pública, estas autoridades, son las que ejercen liderazgo y toman decisiones en el ámbito de lo público para satisfacer demandas de una comunidad en específico (Ramió, 1999, p. 17) y, por tanto, son fuente de autoridad y legitimidad que

funcionan en un ámbito sociopolítico mediado por ideologías o intereses que transitan entre lo formal o lo informal.

Sin embargo, las decisiones tomadas por la administración no siempre permiten alcanzar los objetivos propuestos o simplemente las organizaciones inician procesos de transformación o de adaptación como respuesta a su entorno que requieren el uso de mecanismos que les permitan mantener su autoridad. Uno de esos mecanismos según Selznick (1987) es el de la cooptación, el cual tiene por objetivo absorber nuevos elementos y evitar de esta manera que la administración de una organización se vea intimidada por amenazas que pongan en jaque su estabilidad o incluso su misma existencia.

Este mecanismo se utiliza cuando la legitimidad de una organización formal se empieza a agrietar, por lo tanto, se recurre a la atracción de nuevas cúpulas de dirigentes para volver a obtener la confianza perdida por parte de sus subalternos, mecanismo que se puede considerar como formal, pero que, en el momento en que la presión surja de actores externos que buscan compartir el poder con la administración, la cooptación empieza a tomar otras dimensiones.

Entonces, la cooptación surge como una amenaza de grupos o actores ajenos a la organización que buscan ver representados sus intereses en una suerte de co-administración, que en algunos casos puede representar una amenaza a la autoridad formal y busca orientar sus esfuerzos hacia el beneficio de estos grupos. En este caso la cooptación no tiene como objetivo la relegitimación, sino la defensa de intereses específicos, siendo un mecanismo más difuso e informal en el que no se reconocen ni se publicitan las relaciones establecidas entre estos grupos y las organizaciones. (Selznick, 1987, p. 17).

2.1.2. Cooptación política

En esta sección se presentan las perspectivas analíticas de cooptación política y económica desde diferentes perspectivas, por un lado, la visión de cooptación desde contextos autocráticos, en un segundo momento se abordan los desarrollos conceptuales de procesos de cooptación en América Latina

2.1.1.1. Cooptación en contextos autocráticos

Desde la ciencia política se acuña el concepto de cooptación política para entender las relaciones que se establecen más allá de la administración pública, centrándose en las establecidas en los regímenes políticos, particularmente en los autoritarios, ya que en estos el control social y la legitimidad no es consensuada y la pluralidad política es limitada

(Morlino, 2009) al ser fruto de la transacción entre las cúpulas del régimen y grupos que garantizan su estabilidad.

La estabilidad está antecedida por el debilitamiento de todo tipo de oposición que pueda obstruir o cuestionar las decisiones tomadas por los líderes. Es aquí cuando aparece la cooptación política, no solo como una acción en la que se permea a sectores políticos, económicos y sociales para conseguir legitimidad a partir de la utilización e intercambio de recursos, tal y como ocurre en los sistemas de patronazgo, sino que se acompaña de una fuerte institucionalización del régimen y de una coalición estable con élites que hacen que esta relación se dote de legitimidad y por tanto garantice la supervivencia del dictador o el régimen.

Desde esta perspectiva Gandhi y Przeworski (2007) establecen la relación funcional entre oposición y estabilidad de los regímenes autoritarios, en donde la cooptación es el mecanismo que permite su establecimiento. Dicho de otra manera, los autores afirman que una oposición fuerte tendrá como respuesta una mayor cooptación por parte del régimen a partir de la distribución de rentas, mientras que, cuando la oposición es débil, no habrá redistribución de rentas, pero sí una maximización de recursos que beneficia al dictador, que a su vez puede generar una reacción más fuerte por parte de la oposición, por lo que afirman que será necesario generar un mecanismo que proporcione estabilidad al régimen y es el de la cooptación política que normalmente se adapta mejor a las condiciones expuestas.

Al comparar 199 regímenes autoritarios, los autores llegan a la conclusión que el proceso de cooptación no se presenta de la misma forma y que, como se mencionó, éste depende del tamaño de la oposición, pero también de la diversificación económica del país y del papel de ciertas instituciones del Estado. Entonces lo que se encuentra es un proceso que incluye concesiones políticas y grados de cooperación.

Como se mencionó, este proceso depende de la cantidad de recursos y rentas que se pueden distribuir, a mayor diversidad de recursos Gandhi y Przeworski (2007) sostienen que habrá una menor probabilidad de cooptación. Concluyen que, en los países en los que su economía está diversificada, se presenta un proceso de cooperación debido a que existe per se una mayor distribución de los recursos, por tanto, los dictadores harán concesiones políticas para obtener la cooperación de estos sectores (p. 34).

La cooptación aparece en casos en que las economías son menos diversificadas y su renta depende de un sólo sector, como es el caso de los recursos naturales, principalmente la minería; en este caso los recursos a distribuir se encuentran en manos del Estado y, por tanto, no es necesario redistribuir, pero existe la posibilidad de que la oposición se maximice y ponga en riesgo la estabilidad del régimen. En estos casos la cooperación puede extralimitarse y tocar las fronteras de la cooptación, a través de pagos o privilegios, así como de unas altas concesiones políticas.

También llaman la atención sobre la funcionalidad de las instituciones, elemento que permite entender que la cooptación va más allá de la repartición de rentas y la repartición de políticas. La existencia de partidos oligárquicos, de una administración pública centralizada, de elecciones y de congresos limitados, legitiman el régimen de cooptación por lo que la existencia de un entramado institucional que proyecta pluralidad política, particularmente en los partidos y congresos, permite que las decisiones sobre las rentas o las políticas se redistribuyan, se doten de legalidad y proporcionen mayor estabilidad. (Gandhi y Przeworski 2007, p. 26). No obstante, reconocen que, a pesar de la existencia de un entramado institucional, su funcionamiento y resultados van a depender de la voluntad del dictador (p. 42).

Este es el punto de partida de Gerschewski (2010) que propone un esquema analítico de las autocracias contemporáneas. Afirma que estos regímenes no son estables gracias a los abusos de poder o de represión debido a sus altos costos, tampoco es suficiente contar con una base ideológica o de creencias fuertes, para ellos el desempeño del régimen toma importancia porque de esto depende también su apoyo. Por lo tanto, necesitan mantener de alguna forma ciertos grados de legitimidad, allí la cooptación juega un papel fundamental, pues tiene “la capacidad de integrar actores estratégicamente relevantes (o grupo de actores) a la élite del régimen” (Gerschewski, 2013, pág. 22) a través del intercambio de recursos.

Gerschewski (2013) distingue la importancia de las instituciones formales en los procesos de cooptación, sin embargo, reconoce que también es un proceso informal que se materializa a través del clientelismo o del mecenazgo, en el cual se mueven recursos materiales y simbólicos, aunque con la dificultad que presenta la recopilación de datos para observar sistemáticamente el proceso o la forma en que impacta en la legitimidad de las autocracias.

El objetivo general, en términos de funcionamiento del régimen, es el de minimizar a la oposición para que ésta no actúe en contra del régimen a través de un juego de cálculo de costos y beneficios, en el que la cooptación contiene prácticas de represión, pero a la vez,

búsqueda de legitimación. Estos aspectos son interdependientes y se refuerzan entre sí, según Gerschewski (2013) se activarán de acuerdo con los resultados del cálculo de costo/beneficio (oposición/estabilidad) y se optará por cooptar o reprimir para obtener legitimación.

En cuanto a los actores, la cooptación se presenta hacia las élites u opera intra-élite, ya que de éstas pueden surgir los movimientos o liderazgos opositores al gobierno, así como aquéllos que puedan considerarse como una alternativa. La cooptación antecede a la re-legitimación de ideas y creencias para persuadir a las élites y evitar la represión que puede ser usada contra los sectores menos poderosos. No obstante, al igual que Gandhi y Pzeworski (2007), Gerschewski (2013) afirma que esto también depende de la cantidad de recursos que se posean para distribuir. Cuando los recursos escasean, la relación triádica pierde estabilidad, por lo que se privilegiará la represión, aunque represente mayores costos en el futuro. Por ello la cooptación pasa también por un proceso de institucionalización en el que, a partir de la rutinización de prácticas y acatamiento de aprendizajes, se logra mantener la estabilidad de estos gobiernos.

Por su parte Tranditis (2021), aborda la cooptación como un mecanismo de la transición de una democracia hacia lo que denomina autocracias electorales tal y como ha venido sucediendo en las antiguas repúblicas soviéticas (p. 115). Como no se trata de la instauración de dictaduras a través de golpes de Estado o del cierre total de la vía institucional para mantener gobiernos, los líderes deben encontrar formas más sofisticadas para hacerse con el poder y mantenerlo en contextos dónde la exposición pública puede resultar contraproducente.

Es aquí donde la cooptación aparece como mecanismo para vincular distintos sectores al régimen, estableciendo sinergias con los procesos de legitimación y de represión. En estos casos, como se mantienen los procesos electorales, la cooptación implica el uso del clientelismo como forma de intermediación con las elites y sectores organizados a partir de la repartición de recursos a ciertas redes. De este modo, se determina quiénes se beneficiarán del régimen a la vez que la ciudadanía sigue influyendo en los resultados electorales gracias a la designación directa de recursos. (Tranditis, 2021, pág. 116)

La cooptación será más exitosa cuando los actores dependan de la repartición de recursos y rentas lo cual no les permite actuar de manera autónoma, afectando su comportamiento. Cuando los recursos a repartir se politizan, la competencia política tiende a disminuir. En el estudio comparado sobre Bielorrusia y Eslovenia, el autor señala las condiciones necesarias

para que los procesos de cooptación sean más o menos exitosos para el desarrollo de la autocratización, en donde el desarrollo socioeconómico es determinante.

En un país será más fácil cooptar grupos cuando las rentas dependen en su mayoría del Estado y no de la actividad de varios sectores económicos. Una economía más dinámica permite contar con una diversidad de fuentes de ingreso y renta. Además, la cooptación busca minimizar cualquier signo de oposición, no para mantener estable el régimen como en el caso de los regímenes autoritarios, sino para lograr la aprobación de reformas políticas institucionales para la acumulación del poder en el presidente y el debilitamiento del congreso y del poder judicial.

Tranditis (2021) concluye que la cooptación fracasa cuando hay un contexto socioeconómico reformado y modernizado, en el que las rentas no dependen del Estado o de un solo sector de la economía, como en el caso de Bielorrusia, país dependiente de la provisión energética de Rusia y de los puestos en empresas estatales como enclave del régimen soviético. En este caso, los actores dependen en mayor medida del gobierno para obtener recompensas.

Hasta aquí, los desarrollos conceptuales sobre la cooptación expuestos se han centrado en el análisis de los regímenes políticos autoritarios o en proceso de autocratización. No obstante, este proceso también se presenta en democracias y sobre todo en democracias en consolidación que, en el caso de América Latina, se enfrentan a los incentivos institucionales establecidos por la forma de gobierno presidencialista, así como -en algunos casos- a una estructura de poder centralizada.

2.1.2.2 Cooptación y su expresión en América Latina

Valenzuela Van Treek y Yévenes Arévalo (2015) retoman la definición de la cooptación informal de Selznick (1987), en la que ciertos actores ejercen presión sobre el Estado para la consecución de objetivos e intereses particulares, introduciendo un elemento clave: que el intercambio de recursos no se hace a partir de la repartición de rentas o de otorgar concesiones políticas, sino a partir del uso de recursos corruptos o ilegales para conseguir apoyos que, en el caso de las democracias latinoamericanas, se traduce en la compra de votos, el soborno a políticos y/o el establecimiento de redes clientelares.

A diferencia de los trabajos anteriormente reseñados, en los que la cooptación se entiende como una relación desde el régimen hacia las élites, los partidos, grupos y sectores, Valenzuela Van Treek y Yévenes Arévalo (2015), definen que la cooptación política se puede presentar por parte de agentes diferentes a los estatales, los cuales pueden llegar a tener un

poder incluso superior al del Estado sobre sus instituciones (p. 478). Así, añaden dos elementos en su esquema analítico: (1) que la cooptación no es impuesta exclusivamente por las organizaciones públicas y (2) que el componente territorial juega un papel estructural, pues la cooptación se puede darse de “arriba hacia abajo” cuando los que detentan el poder controlan unidades subnacionales.

De acuerdo con lo anterior definen la cooptación como un proceso que busca efectuar cambios en la forma de implementar políticas, en los liderazgos o básicamente en la estructura política del Estado, insertando en una elite dirigente, elementos que permitan mantener la legitimidad de un régimen” con el objetivo de reducir el pluralismo y la libertad de los actores que se encuentran dentro del juego político a través del intercambio de rentas (Valenzuela Van Treek y Yévenes Arévalo, 2015, pág. 474)

Todo esto dentro de una triada que combina la política, la burocracia y la sociedad, constituida sobre mecanismos estructurales, formales, informales y sutiles. Los primeros se relacionan con el régimen político (presidencial) e instituciones débiles que favorecen a grupos económicos y políticos dominantes; los segundos con la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos monetarios e institucionales; los terceros con recursos informales como la entrega de tierras, contratos o coimas y; los cuartos, con recursos simbólicos como el reconocimiento, protagonismo público o puestos especiales (p. 482).

Entonces la cooptación, utiliza estos mecanismos para insertar a nuevos actores de manera pública y abierta en la política sin implicar una transferencia de poder. Como se anotaba, el objetivo no es la democratización o la transformación de las prácticas políticas, por el contrario, lo que se presenta es una captura de los poderes políticos emergentes y de los recursos del Estado.

Desde esta perspectiva se ha definido la cooptación como un componente de la captura del poder del Estado. El Banco Mundial (2000) definió este fenómeno como “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno para su propio beneficio como resultado de una provisión ilícita y no transparente de beneficios” (p. 15), el cual se presenta sobre todo en las democracias en Europa del Este después de la transición.

Hellman et. al. (2001), encuentran que las empresas que tienen un capital y origen nuevo y a la vez dudoso, son las empresas “más capturadoras”, ya que buscan establecerse en un mercado en el que las más tradicionales tienen una estrecha relación histórica con el Estado.

También que las empresas que buscaron capturar al Estado comenzaron a poseer mejores o más beneficios en términos jurídicos y contractuales.

Como se mencionó en el capítulo anterior, uno de los estudios que retoma la noción de cooptación es el de Garay (2008), que, retomando esta definición del Banco Mundial, presenta un modelo para entender el funcionamiento de la democracia colombiana, el cual supera la etapa de cooptación y captura del Estado. Según su modelo a lo que se enfrenta el país es a un proceso de reconfiguración cooptada del Estado, entendida como una serie de estrategias que buscan modificar el régimen político acorde con los intereses de un grupo a través de asociaciones para delinquir y el uso de la violencia (p. 53). No obstante, autores como De León Beltrán (2022), afirman que el proceso de captura coexiste con el de cooptación, pero no se pueden equiparar, porque la alineación de intereses no se hace necesariamente a través del uso de la violencia.

Como se muestra en la tabla 2, los acercamientos al concepto de cooptación coinciden en que ésta consiste en un mecanismo para incluir a distintos sectores políticos, económicos y sociales al poder político con el fin de minimizar cualquier acto de oposición y permitir su legitimación. La cooptación se activa a través del intercambio de recursos del Estado entre actores de distinta clase y origen: los partidos políticos, las élites económicas o los grupos de interés, entre otros. La literatura también coincide en dar importancia al papel de las instituciones como vehículo de la representación de intereses particulares, la incorporación de nuevos actores y el intercambio de recursos.

Tabla 2-1 Definiciones de cooptación política

Autor (es)	Recursos que se intercambian	Protagonistas	Mecanismos	Dirección de la relación	Objetivo
Gandhi y Przeworski (2007)	Concesiones políticas Rentas del Estado	Líder del régimen; Instituciones; Partidos políticos	Represión y cooperación	Desde el Estado hacia sectores de la economía.	Estabilidad del régimen
Gerschewski (2013)	Rentas del Estado Recursos simbólicos	Líder del régimen; instituciones informales.	Clientelismo y represión	Desde el Estado hacia elites dominantes.	Legitimidad y estabilidad del régimen
Tranditis (2021)	Rentas del Estado	Presidentes; partidos políticos	Transferencia directa de recursos Clientelismo y represión	Desde el Estado hacia grupos económicos	Reformas político institucionales para acumular poder en el ejecutivo.

Van Treek y Yévenes Arévalo (2015)	Rentas menores del Estado. Recursos simbólicos.	Presidentes; burocracia; elites nacionales y subnacionales	Transferencia de recursos a través del clientelismo y corrupción.	Desde actores hacia instituciones del Estado.	Reducción de la pluralidad política Legitimidad del régimen
Garay (2008)	Rentas ilícitas. Rentas del Estado.	Elites políticas, grupos ilegales, grupos económicos	Corrupción, soborno, presión y violencia por parte de grupos ilegales	Asociación de actores ilegales con instituciones del Estado.	Reconfiguración del Estado
De León Beltrán (2022)	Rentas ilícitas.	Elites políticas; grupos ilegales	Violencia y clientelismo	Asociación de actores ilegales con instituciones del Estado.	Captura del estado

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, delimitan que la dirección/relación establecida puede presentarse desde y hacia el Estado. Es decir, la cooptación puede ser ejercida por las instituciones del Estado, pero también estos últimos pueden ser víctimas de ella cuando el objetivo es la manipulación de las decisiones del Estado para la defensa de los intereses políticos y económicos de ciertos grupos, influyendo en el funcionamiento del régimen político y sus instituciones.

Como se ha visto, los esfuerzos se han centrado en la definición del concepto y las formas que adopta la cooptación política en diferentes regímenes sobre todo en los democráticos en Europa del este, así mismo el análisis se ha enfocado en la cooptación vía corrupción política por parte de grupos mafiosos y criminales. Sin embargo, para el caso colombiano con sus particularidades, esta práctica requiere avanzar en investigaciones empíricas, que operacionalice el concepto (Garay, 2008).

Precisamente éste es uno de los objetivos de este trabajo, teniendo en cuenta que el fenómeno de la parapolítica consistió en la relación funcional establecida entre los paramilitares y ciertas élites políticas para la defensa de sus intereses en distintas estructuras e instituciones del Estado. De acuerdo con Van Treek y Yévenes Arévalo (2015) y a De León Beltrán (2022), quienes coinciden en que la dirección en el proceso de cooptación puede darse desde ciertos actores hacia el Estado, Por lo que en esta investigación se entiende la cooptación como el mecanismo utilizado por los paramilitares para representar y defender sus intereses en la esfera estatal, a través de un intercambio de recursos con diferentes actores del sistema político como los partidos políticos, las élites y la burocracia en el ámbito nacional y subnacional.

En este orden de ideas, el Congreso se configura como uno de los espacios ideales para la cooptación, en la medida que es allí donde las diferentes alternativas políticas confluyen para la discusión y la elaboración de leyes, las cuales constituyen un pilar fundamental en el proceso democrático (Morgenstern y Nacif, 2002), teniendo en cuenta que el fenómeno de la parapolítica presentó patrones y comportamientos distintos en cada ámbito del Estado y en general del sistema político, se trata de analizar la forma en que los paramilitares trataron de representar y movilizar sus intereses dentro de esta estructura fundamental del aparato político colombiano.

Es por ello que, para el análisis del proceso de cooptación por parte de los parapolíticos en el congreso colombiano, se hace necesario acudir a la literatura sobre los estudios legislativos dado que la forma en que se estructura organizacionalmente y funciona el poder legislativo condiciona la función de representación, el debate y la sanción legislativa (Calvo y Sagarzazu, 2011).

2.2. Los estudios legislativos

El campo de los estudios legislativos es prolífico. No obstante, para los efectos de esta investigación, se pondrá el foco de interés los que se han desarrollado en tres ámbitos analíticos: 1) los trabajos centrados en el ejercicio de la representación, 2) los estudios en torno al su funcionamiento del legislativo y su estructura a partir de los diseños institucionales (Cotta, 1998) y, 3) los enfoques de análisis del comportamiento de los legisladores al interior de los congresos y parlamentos que, en el contexto de las democracias presidenciales, centran su mirada en las relaciones con el poder ejecutivo, con los partidos y en el papel de los legisladores en la producción legislativa.

2.2.1. El congreso y la representación.

Se parte de la noción que los órganos de representación deben ser plurales en la medida que expresan la composición de la sociedad a la que representan en un sistema político y por tanto los congresos serán la institución que concrete intereses a través de la aprobación de leyes que servirán de base para la formulación de políticas públicas.

Pitkin (1967) y Wahlke et. al. (1962) definen el concepto y las implicaciones de la representación, en otras palabras, el qué, el quién y el cómo de la representación. Pitkin (1967), llama la atención sobre la constante disputa que existe entre el ideal y el logro real de la representación, por eso, más que operacionalizar el concepto como tal, lo que hace es definir distintos tipos de representación de acuerdo con el contexto y el enfoque que los

distintos autores le han dado al concepto. De esta manera, define cuatro tipos de representación: la formal, que puede definirse como autorización, es decir, que a alguien se le da el derecho de actuar por otro y por consiguiente adquiere una responsabilidad que, desde una perspectiva hobbesiana, se encuentra determinada por la cesión o transacción de derechos y libertades de los ciudadanos hacia sus representantes. Esto puede ser visto no solo como una transacción individual, sino también grupal, en donde los representantes actúan en nombre de grupos determinados.

Por su parte la representación descriptiva, se define como correspondencia y semejanza, lo cual, como mencionaba al inicio de este apartado, implica que el órgano legislativo refleje de la mejor manera posible a la nación, el pueblo o la comunidad. Desde esta perspectiva no se asume la representación como responsabilidad, sino como sustitución, por ello, resulta de gran importancia el sistema de elección de cargos (de tipo proporcional), más que la acción misma de los representantes, pues no se considera la representación como un derecho a la decisión o a las acciones de gobierno (Pitkin, 1967, pág. 69). La representación simbólica, resulta más compleja que la descriptiva en la medida que su principio se basa en “suplir” o de representar algo desde una perspectiva más irracional, es decir, se ejerce la representación a través de un rol que asumen los representantes en búsqueda de una percepción o imagen positiva de su actuación (González, 2014, pág. 37).

Finalmente se encuentra la representación sustantiva, que establece una relación principal –agente más allá de la suplencia o del ejercicio de un rol, por el contrario, la relación que se construye consiste en el actuar por otros o en nombre de otros, por alguien más, así, las acciones del agente “deben corresponder o estar de acuerdo con los deseos, necesidades o intereses de aquellos por quienes actúa” (Pitkin, 1967, pág. 125). De acuerdo con lo anterior, sea cual fuere el tipo de representación la autora reconoce el papel central de los cuerpos colegiados, como los congresos, porque allí, se materializa la postura de los representantes.

Por su parte, Wahlke et. al. (1962), analiza el ejercicio de la representación a través del comportamiento de los legisladores en función de las demandas del sistema político, en este caso particular, el congreso que está regido bajo ciertas normas para cumplir con las expectativas y demandas de los individuos. Para ello y en la misma vía de la representación simbólica que destaca el rol del representante, estudia la representación a partir del concepto de función, visto como la forma en que se conecta el comportamiento individual

de los congresistas con el comportamiento organizacional, también de cara a los ciudadanos (Hoskin et.al., 2011).

Marenghi y García Montero (2006) retoman el trabajo realizado por Thomassen en 1994 y establecen dos dimensiones de análisis el *focus* y el estilo de la representación: el primero, lo relacionan con los intereses que defienden los legisladores y el segundo con su comportamiento, es decir, si se comportan de acuerdo con los intereses de quien creen que representan, o son individuales, en otras palabras, cómo se materializa la relación principal agente. Más adelante, Marenghi (2009), complejiza aún más el *focus* de la representación estudiándolo a partir de dos dimensiones, la primera relacionada con el análisis del legislativo a partir de las actitudes de los legisladores hacia su ejercicio de representación y la segunda, con los intereses que defienden a la hora de votar.

Esta perspectiva que se centra en el papel de los legisladores resulta útil para esta investigación, pues se espera que los congresistas parapolíticos asuman un rol determinado dentro de la institución, es decir que se organicen y sobre todo defiendan temas específicos y funcionales al proyecto paramilitar en el congreso. Para ello intentarán construir y sacar adelante una agenda política determinada, la cual se relaciona con los poderes políticos y constitucionales de los legisladores y se materializa en la producción legislativa o al menos en las iniciativas legislativas.

La agenda legislativa

El análisis de la agenda legislativa evidenciará la representación de temas e intereses, ya que en la agenda se materializan también los poderes y estrategias de los actores para sacar adelante o priorizar sus temas en un contexto organizativo y estructural propios de los congresos. La agenda se relaciona con la estructura organizativa de los congresos y con la forma en que los distintos grupos políticos las ocupan, pues como se verá más adelante, en las comisiones y mesas directivas se ejerce un control formal de los temas que tendrán prioridad o sobre cuáles serán descartados.

Los poderes constitucionales de agenda y la representación de intereses

El poder de la agenda se ha analizado a partir del poder que el ejecutivo ejerce sobre las fuerzas políticas y partidistas y a partir del control por parte de los grupos políticos es lo que cobra importancia en esta investigación teniendo como horizonte el proceso de cooptación del congreso. No obstante, a continuación, se realiza un breve recorrido sobre las dos perspectivas con el fin de identificar sus principales aportes.

Sobre los poderes constitucionales de los presidentes pueden ser positivos o negativos, el trabajo de Alemán y Tsebelis (2005), se detiene en la forma en que los jefes de los ejecutivos latinoamericanos enmiendan de manera parcial proyectos de ley (sobre todo en la parte final de su discusión), en la forma en que son devueltos los proyectos a sus respectivos congresos y si estos al final se convierten en ley o no. A partir del estudio de reformas institucionales realizadas en Chile a finales del siglo XX, analizan los cambios introducidos por los presidentes a los proyectos de ley discutidos en el congreso, muestran la preferencia del presidente de devolver una ley antes que vetar la ley por completo; esto con el fin de evitar un mayor desgaste político o un conflicto con la oposición en caso de que vetara la ley por completo.

Lo anterior muestra cómo un presidente puede usar poderes positivos de agenda para influir sobre los proyectos de ley a partir de enmiendas con el fin de influir significativamente en los resultados de las políticas (Alemán y Tsebelis, 2005, pág. 11). Se denomina también poder condicional de la agenda, porque su aplicación, da la posibilidad de hacer enmiendas de acuerdo con el interés de su gobierno convirtiéndolo en la práctica en un poder positivo, yendo más allá del clásico poder de agenda negativa que ha sido el resultado del análisis de la posibilidad de veto en bloque por parte de los presidentes.

Para el caso latinoamericano, Cheibub, Figuereido y Limongi (2001), analizan el control de la agenda por parte los presidentes y su relación la tasa de éxito legislativo en el congreso brasilero. En el caso de la asamblea de los diputados brasileros, identifican que la disciplina partidista es la variable determinante para el éxito legislativo, lo cual se relaciona con el segundo enfoque de análisis de la agenda, el que se centra en el comportamiento de los legisladores y su influencia en la aprobación de los proyectos de ley o de políticas públicas.

Desde la perspectiva de análisis de los legisladores, Cox (2017), Cox y McCubbins (2005), Tsebelis (2006), sobre el congreso norteamericano explican el papel de los partidos mayoritarios y su influencia en el proceso legislativo. Cox y McCubbins (2005) afirman que son los partidos mayoritarios quienes van a tener mayor protagonismo, pues su éxito en el congreso está sustentado en el poder que ellos tienen sobre la agenda legislativa, incluso por encima de la disciplina partidista y de la representación coherente de intereses del electorado. Destacan que el control de la agenda resulta ser determinante, debido a que su manejo puede recoger los votos necesarios para sacar adelante o vetar una iniciativa legislativa, capital político de los congresistas ya que es indicador principal de éxito en su

labor. Por tanto, el análisis debe enfocarse entonces en la capacidad que tienen los partidos políticos para decidir qué iniciativas y qué temas se deben votar.

De allí se desprenden las definiciones clásicas del poder de agenda, las cuales se categorizan los poderes de agenda como negativas o positivas: las primeras tienen como objetivo dilatar o vetar los temas que se están discutiendo, mientras que las segundas incluyen o acelerar los temas y los proyectos en discusión, lo cual implica la necesidad de garantizar que los proyectos de ley sean aprobados a pesar de todas las contingencias que puedan tener.

Con relación al funcionamiento formal del congreso, estos poderes incluyen también la asignación de derechos de proposición y los poderes que el ejecutivo pueda tener y activar, como por ejemplo en los sistemas presidenciales, los llamados de urgencia. Por lo tanto, los poderes positivos, tendrán en cuenta la coordinación de los partidos y legisladores para sacar adelante sus iniciativas. Para poder activar estos poderes, el partido mayoritario, tendrá que garantizar la votación disciplinada de los miembros de su partido o coalición, además del alineamiento y apoyo de miembros de otros partidos.

Sin embargo, el análisis del funcionamiento formal que se centra en el comportamiento de los legisladores en términos partidistas puede verse afectado por otros factores que influyen en el comportamiento o la disciplina de los legisladores. Por ejemplo, el principio de representación sustantiva puede ser un factor determinante, el cual como se anotaba al inicio de este apartado, va más allá de la afiliación ideológica o partidista, en la que sus miembros, que dependen también del sistema de elección, puedan estar más inclinados por intereses regionales o en el caso de esta investigación, intereses de los grupos paramilitares.

En la distribución de los poderes positivos de agenda toma relevancia la homogeneidad de los miembros del partido mayoritario, esto debido a que si se presenta mayor heterogeneidad entre las preferencias, mayor posibilidad de que se presenten iniciativas que puedan ser del desagrado de los copartidarios y por tanto, una mayor dificultad para activar poderes negativos de agenda, es decir los bloqueos o vetos pueden recaer sobre los proyectos propios del partido, ya que de sus a que los poseedores de ese poder pueden bloquear proyectos de ley que de sus copartidarios.

Cox (2017), identifica otros tipos de poder de agenda como los generales y jurisdiccionales, también relacionados con el funcionamiento y organización formal de los congresos y sobre los cuales se va a ahondar más adelante. Los primeros se refieren al poder con el que cuentan las comisiones de limitar el flujo de un proyecto de ley que puede ir hacia el plenario debido

al monopolio jurisdiccional que poseen sobre ciertos temas de discusión. Los segundos se refieren al poder que tienen el presidente o la mesa directiva de las comisiones para limitar dicho flujo.

Estos poderes también se relacionan con el momento en que se pueden activar, si se hace de manera temprana o tardía afectando el flujo de los proyectos en discusión. Los poderes tempranos, son ejercidos por las comisiones jurisdiccionales, la cuales tienen exclusividad en la discusión de ciertos temas en el legislativo y, por lo tanto, la capacidad de vetarlos para que no se discutan. Los poderes tardíos, que se ejercen al final del proceso de discusión de un proyecto de ley, normalmente los poseen las comisiones conjuntas o de conciliación, que al igual que las comisiones privilegiadas pueden vetar una iniciativa de ley, pero a la vez acelerarla, ejerciendo a la vez, poderes negativos y positivos.

Finalmente, se encuentran los poderes de agenda centralizados y descentralizados, los cuales se relacionan con el grado de concentración en las comisiones de los poderes positivos y negativos si los poderes de veto o de proposición se concentran en varias comisiones o ministros del gabinete (Cox, 2017, pág. 24).

Lo anterior que de una u otra manera se centra en las reglas del juego formal, se complementa con el análisis mismo del comportamiento de los legisladores, es decir, con la forma en que estos se organizan y alinean para la presentación y aprobación de las leyes de su interés (Aleman, Calvo, Jones, y Kaplan, 2009), por lo que las redes políticas vistas a partir de la coautoría o copatrocinio de proyectos de ley manifiestan las intenciones políticas y por ende la representación de intereses por parte de los legisladores en los congresos (Aleman y Calvo, 2013; Wilson, 2010).

Coautoría y cooperación en la construcción de la agenda: la presentación de proyectos de ley

El copatrocinio muestra distintos niveles de compromiso con respecto a temas y afectan el alcance y contenido de la agenda legislativa, en otras palabras, muestran los esfuerzos que hacen los legisladores para sacar adelante sus temas en el legislativo y permiten ver el interés de grupos específicos sobre temas particulares. Por ende, se espera que los legisladores con ciertas características sean coautores en los temas que los representan o se espera que representen (Wilson, 2010).

De esta manera, la autoría e introducción de proyectos de ley, muestra niveles de información sobre el ejercicio de representación, quien patrocine un proyecto de ley revela

una posición positiva frente a algunos temas, cuando no se apoyan determinados proyectos también provee de información sobre los que no son de su interés o una visión negativa sobre ellos. No obstante, el apoyo a ciertos proyectos de ley responde a criterios estratégicos como el reconocimiento y la publicitación de liderazgos dentro del congreso y en cálculos sobre preferencias electorales en elecciones futuras (Koger, 2003 en Bratton y Rouse, 2011; Alemán y Calvo, 2013).

Quiénes analizan la agenda política a través del copatrocinio de las leyes por parte de los legisladores coinciden en que se trata de un proceso voluntario que crea redes de cooperación pues la vida en el legislativo no es individual sino cooperativo (Alemán y Tsebelis, 2005, Alemán, Calvo, Jones, y Kaplan, 2009; Bratton, 2006; Bratton y Rouse, 2011;). Por lo que analizan los copatrocinios de los proyectos de ley a través de las redes políticas que se conforman para ello, observando las coincidencias de individuos (legisladores) que se presentan sobre un tema o proyecto de ley.

Aleman y Calvo (2013) definen las redes políticas como “las redes sociales formadas por los legisladores durante el proceso de presentación de proyectos de ley en donde la coautoría o copatrocinio de un proyecto de ley por dos legisladores como un vínculo político” (p. 357). Estas redes a su vez muestran los vínculos que tienen o que se pueden entretrejer entre representantes y a su vez con sus electores, por lo que la información obtenida de estas redes provee información sobre las posturas de los políticos.

El establecimiento de redes políticas, también les permite a grupos legislativos, incorporar temas en la agenda política, que de forma individual no lograrían movilizarse ni discutirse. Por lo que el quiénes acompañen cada iniciativa, ayudará a que algunos temas o grupos por defecto minoritarios o marginados puedan ganar importancia. Es importante en el análisis, determinar las motivaciones para el establecimiento de redes producto de una coautoría o copatrocinio de los proyectos de ley, algunos estudios encuentran que la afinidad ideológica, partidista o de identidad social permitan acompañar ciertos proyectos de ley.

Esto dependerá de quiénes son los legisladores que patrocinen ciertos temas, pues legisladores con poco poder, poco prestigio o quienes son identificados como agentes polarizadores no tendrán los mismos chances de ser acompañados en la presentación de proyectos por lo que estarán en una segunda línea, acompañando proyectos de legisladores senior o tradicionales o serán solo observadores en la presentación de leyes, como también le puede suceder a los legisladores con poca experiencia (Alemán, Calvo, Jones, y Kaplan, 2009).

La combinación de los poderes de agenda tiene distintas consecuencias sobre la producción legislativa y sobre el poder de los actores con veto. Cox (2017) en consonancia con Tsebelis (2006) afirma que cuantos más jugadores con veto existan, la producción legislativa tiende a disminuir o, dicho de otra manera, la producción legislativa puede variar de acuerdo con número de actores con veto, esto en el caso de los poderes negativos de agenda.

Además de los actores con poder de veto, las consecuencias de los poderes de agenda dependen de si son poderes negativos o positivos. De los poderes negativos se destacan otras consecuencias como las reacciones ante la parálisis, en la cual juega un papel importante el manejo de los medios de comunicación y el papel de la oposición, también las tasas de derrotas de las agendas propuestas, en la que resultan con mayor número de derrotas los gobiernos minoritarios (Cox, 2017, pág. 24).

Spiller y Tommasi (2003), hacen un análisis de los costos de transacción para evaluar el éxito de las políticas públicas en el Congreso, esta vez, aplicado a un caso latinoamericano, allí analizan los grados o niveles de cooperación entre los distintos actores políticos en una legislatura determinada. Del estudio del caso argentino, concluyen que el éxito va a estar determinado por lo que denominan entornos de transacción, en donde resulta relevante la longevidad de los actores políticos, pero también todo el entramado institucional que va a permitir, o no, que se presente un juego cooperativo entre los diferentes actores políticos. Los autores concluyen que la efectividad de las políticas públicas, o desde esta perspectiva, controlar la agenda es más probable si: el número de actores políticos clave es pequeño; (2) esos actores tienen fuertes vínculos intertemporales; (3) políticas y movimientos políticos son ampliamente observables; (4) están disponibles buenas tecnologías de cumplimiento (una burocracia fuerte para delegar o un tribunal fuerte para arbitrar), (5) los intercambios políticos clave tienen lugar en arenas donde las propiedades (1) - (4) tienden a satisfacerse, y (6) los beneficios a corto plazo de la no cooperación no son demasiado altos. (Spiller y Tommasi , 2003, pág. 291)

De acuerdo con lo anterior, el copatrocinio o coautoría de las iniciativas de ley a través de las redes políticas, permite identificar y mapear las preferencias políticas de los legisladores identificar cuáles son los líderes programáticos en los congresos y las conexiones que establecen para defender o representar sus preferencias, el apoyo o el rechazo a acompañar ciertos proyectos generan un entorno a los políticos para obtener resultados favorables (Bratton y Rouse, 2011).

2.2.2. La estructura y organización de los congresos.

El análisis del funcionamiento y estructura legislativa se centra en la forma en que se eligen los representantes y en la estructura misma de los congresos y los parlamentos. Estos estudios tienen en común el enfoque neoinstitucional, que considera a las instituciones como eje central de la vida política, por lo que explican las decisiones políticas no desde el comportamiento individual sino desde las normas y reglas establecidas desde las instituciones. (Peters, 2003). Específicamente el institucionalismo de la elección racional concibe las instituciones “como conjuntos de reglas e incentivos que fijan condiciones para la racionalidad restringida y establecen un espacio político dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes” (Peters, 2003, pág. 72). Bajo esta perspectiva, los actores son tan relevantes como las reglas del juego en las que interactúan, pues la finalidad será obtener mayores beneficios para permanecer dentro de las estructuras establecidas por las reglas del juego (Peters, 2003).

Las reglas que rigen los Congresos incluyen su estructura organizacional que genera ciertos incentivos para quienes interactúan en su interior. Por tanto, ha sido fundamental en el análisis la comprensión de la estructura de los congresos en función del número de cámaras que los componen, su relación con la representación y la concentración del poder. Por ejemplo, en los legislativos unicamerales, que se encuentran regularmente en países pequeños, unitarios y centralizados, se atribuye que la acción de los legisladores se centra en la producción de leyes de manera más efectiva, además de que existe un criterio único para su elección en términos de representación. Por su parte, los legislativos bicamerales tienen como objetivo principal profundizar en la representación a partir de la estructura territorial del poder buscando que las distintas unidades subnacionales estén representadas (Cotta, 1998, pág. 289).

Por su parte, Tsbelis y Money (1997), analizan la forma en que el comportamiento de los legisladores varía según el número de cámaras en las que se dividen los congresos y cómo esto afecta el proceso legislativo y sus resultados. En un legislativo unicameral, los legisladores están centrados en la tarea de legislar, mientras que, en un legislativo bicameral, su labor se enfoca más en el posicionamiento político de los representantes, en las estrategias a la hora de negociar sus posiciones políticas en una u otra cámara y, en el caso de los regímenes presidenciales, en la relación con el poder ejecutivo.

Otros análisis encuentran su base en los estudios organizativos enfocados en la institucionalización de los cuerpos colegiados. Polsby (1968) plantea la necesidad de

consolidar sistemas políticos institucionalizados, con el fin de resolver conflictos, representar demandas sociales y proteger los intereses y posiciones de los grupos que interactúan en su interior incluidos los de la oposición.

Identifica tres características básicas de la institucionalización organizativa de los congresos: que sus miembros sean claramente identificables y sus líderes sean reclutados en su interior, que su complejidad sea alta, ya que existe una división y especificidad de tareas y funciones entre sus subunidades (formales e informales) y que sus procedimientos y reglas sean universales (Polsby, 1968, pág. 144). Particularmente, de la división y especificidad de tareas, se desprenden los análisis sobre las subestructuras organizativas del congreso norteamericano y su influencia en el proceso legislativo, especialmente se aborda el papel de las comisiones y las mesas directivas.

2.2.2.1. Las comisiones legislativas

Ingvar y Strom (1995) resaltan la importancia de las comisiones. A partir del análisis de los poderes políticos que convergen en su interior, sus dirigentes y la forma en que influyen en el proceso legislativo, el número de personas que pertenecen a ellas y el tamaño de sus equipos de trabajo y la forma que se relacionan con el poder político de los legisladores, el manejo de la información y las posibilidades de negociación. También y con relación a la agenda, los poderes acumulados de cada comisión dependiendo de su jurisdicción o de los temas que tiene a su cargo,

A partir del análisis de su estructura, con sus procedimientos y poderes, concluyen que las estas son una de las sub-organizaciones más importantes de los congresos o parlamentos, sobre todo, porque en ellas se tiene el control de la agenda legislativa, así como también de la información a partir de la cual se redactan y modifican los proyectos de ley. De este modo, las comisiones son el primer filtro de las iniciativas de ley y, gracias al poder de agenda que éstas detentan, de ellas depende que los proyectos sean discutidos en el plenario.

Desde esta perspectiva son cuatro aspectos que se deben tener en cuenta a la hora de abordar las comisiones, estos estrechamente relacionados con su funcionamiento y objetivos: la eficiencia en el proceso legislativo, la estructura, los procedimientos y el poder. Con respecto a la eficiencia, dada la existencia de comisiones permanentes y de miembros estables en el congreso, en donde la división del trabajo en el congreso afecta el interés y la eficiencia de los legisladores.

En un esquema de costo-beneficio, las comisiones se erigen como espacios de vital importancia para la negociación y conformación de acuerdos. Estos grupos reúnen a políticos que defienden intereses específicos y poseen el poder para crear o mantener acuerdos que respalden la aprobación de iniciativas. La estructura y coordinación de las comisiones son factores determinantes para el éxito de estos acuerdos. Además, manejan información valiosa que puede resultar beneficiosa para los miembros de dichas comisiones, permitiéndoles maximizar su influencia, ya sea para agilizar la discusión de ciertos temas o vetarlos por completo.

Por otra parte, los autores resaltan la importancia del estudio de las comisiones teniendo en cuenta su diseño institucional (Ingvar y Strom, 1995): los tipos y número de comisiones, el tamaño, la relación establecida con instancias del ejecutivo, los miembros, los poderes institucionales y legales, su conformación, entre otros, ya que estos inciden su poder y estatus dentro de los congresos y afectan el proceso legislativo.

En cuanto a la efectividad en la toma de decisiones, afirman que, cuanto mayor es el número de comisiones, mayor efectividad ya que un mayor número de proyectos de ley se pueden estar discutiendo y aprobando al mismo tiempo en diferentes comisiones, que en el marco de los regímenes presidenciales depende mayoritariamente de los liderazgos de los partidos. Además, la correspondencia entre los gabinetes ministeriales y los temas asignados a cada comisión es importante ya que permite una labor más coordinada con el ejecutivo para la discusión de los proyectos de ley.

El tamaño de las comisiones también es importante en la medida en que el número de miembros influye en la posibilidad de que los legisladores se especialicen en ciertos temas o no. Cuanto más pequeña es la comisión, más información tendrán los legisladores y, por tanto, mayor especialización (Ingvar y Strom, 1995, pág. 269). Lo mismo sucede con la posibilidad de organizar subcomisiones ya sea de manera formal e informal y con la forma en que se eligen los miembros de las mesas directivas ya que esto permitirá aprobar o vetar iniciativas. En resumen, las comisiones se convierten en un recurso para los legisladores y sus partidos políticos, allí se observará la lealtad de sus miembros, el control sobre los temas de su incumbencia y la posibilidad de mayor reconocimiento de cara a su reelección.

Como se ha mencionado, el poder de las comisiones es vital dentro del análisis de los legislativos, ya que de ellas depende la posibilidad de darle vía libre o no a los proyectos de ley, obtener información, proponer enmiendas y hacer recomendaciones a los plenarios. De acuerdo con Krehbiel (1988), los poderes de las comisiones pueden ser negativos -cuando

las comisiones tienen la posibilidad de defender el *statu quo*- o positivos -cuando las comisiones impulsan las decisiones políticas que allí se toman-. En palabras de Ingvar y Strom (1995), estos poderes se traducen en la posibilidad de tener iniciativa legislativa, enmendar proyectos de ley, controlar los horarios de las sesiones y monopolizarla información. Esto sin hacer alusión a los recursos personales con los que cuentan cada una de ellas en términos de asesores o funcionarios.

Esta asignación de tareas en las comisiones dependerá del rol de los partidos, si son mayoritarios o si son de la oposición, ya que -en muchos casos- la asignación o pertenencia a cada comisión, así como presidirlas, dependerá del equilibrio de poderes de los partidos. Es por lo que se resalta la importancia de las comisiones y la forma en que los partidos políticos mayoritarios pueden aprovechar su ventaja estructural para defender sus intereses influyendo en su conformación en un contexto en el que los partidos pueden tener más poder en el proceso legislativo que las comisiones (Cox y McCubbins, 2007; Llanos, 2003).

Lo anterior no quiere decir que las comisiones hayan perdido poder o influencia, sino la necesidad de observar otros poderes a parte de los estructurales, como los especiales de agenda de los miembros del ejecutivo, teniendo en cuenta sus atribuciones formales e informales y su capacidad para “determinar qué proyectos van a ser considerados y en qué condiciones” (Cox, 2017, pág. 17). Con relación a este tema, es importante tener en cuenta el poder de los diferentes actores en el congreso. Tanto Ingvar y Strom (1995) como Cox y McCubbins (2007) afirman que bloquear un proyecto de ley puede considerarse como una forma de ejercer el poder de agenda. Cox (2017) distingue entre el poder de veto y el poder de agenda en los congresos y discute sus efectos en la producción legislativa.

De acuerdo con lo anterior, los legisladores que se encuentran en cargos ejecutivos de las asambleas acumulan cada vez más poder a diferencia de los legisladores que no tienen ningún cargo. Los primeros “tienen un acceso privilegiado a la agenda del plenario (...) lo que les permitirá conducir el proceso de tratamiento y sanción de la legislación importante” (Cox, 2017, pág. 18), mientras que los segundos se conformarán con el poder (reducido) de obstrucción de iniciativas.

Esta literatura también se ha puesto el foco en la importancia de la conformación de las comisiones evidenciando que, en un gran número de casos, este no es un proceso de “autoselección”, sino un proceso que responde a criterios partidistas, por lo que el poder del jefe del partido sirve para moldear a los legisladores (Cox y McCubbins, 2007, pág. 18). La selección parte de los intereses electorales del partido, de las solicitudes de los miembros

para ocupar cargos, pero también de la rutinización de prácticas al interior de las corporaciones. En los nombramientos de las comisiones coinciden la lealtad al partido y la influencia de los liderazgos, en donde los miembros más leales al líder del partido tendrán mayor posibilidad de ocupar cargos en las comisiones de su preferencia de acuerdo con Shepsle (1978) y Westfield (1974), como se citó en Cox y McCubbins (2007).

De este modo la conformación o pertenencia a las comisiones no responde a los intereses de los electores, ni a las características de los distritos electorales, tampoco a criterios de representación regional o ideológica; sino que depende de experiencia de los legisladores, ya que los más experimentados irán a las comisiones de su interés. Las reglas informales y las costumbres en los procesos de designación que afectan el proceso denominado como *congressional seniority*²⁴, hacen que nuevos miembros del congreso ocupen comisiones menos importantes, aunque existan casos en los que las designaciones responden a criterios territoriales o de herencia en caso de rotación del poder. Sin embargo, al igual que con la perspectiva de análisis sobre la eficiencia de las comisiones, la experiencia de los legisladores no es el único factor determinante para la pertenencia a las comisiones.

Como se anotaba al inicio de este apartado las comisiones se relacionan con el poder político de los legisladores, en donde la pertenencia a un grupo determinado por una coalición, partido o bancada influyen en su funcionamiento. De esta manera la relación entre comisiones y grupos parlamentarios o bancadas guardan una relación estrecha, no solo por los intereses que se representan sino por la fuerza y poder político de los grupos que interactúan dentro de ellas²⁵

Esto debido a que permiten, entre otras cosas, la especialización de los legisladores permitiendo el establecimiento de relaciones con otros grupos de interés. Damgaard (1995). En el análisis de los grupos parlamentarios y su relación con los miembros de las comisiones, se encuentra que las comisiones en los sistemas parlamentarios tampoco funcionan de forma autónoma y que al igual que en el régimen estadounidense, los liderazgos cuentan con un poder de facto para aprobar a sus miembros y las negociaciones que se presenten, también tendrán el poder de castigar a los miembros de comisiones que vayan en contra de los intereses del partido, concluyendo también que la tendencia en los

²⁴ El congressional seniority es propio de la literatura norteamericana, utilizado para entender el proceso de repartición y elección de comisiones legislativas en el Congreso de EE. UU.

²⁵ Por ejemplo, los partidos o bancada muy pequeños lograrán una menor representación en comisiones de su interés o en sus las mesas directivas, como en el caso colombiano en el que la distribución de legisladores en las comisiones depende del poder de los partidos y por supuesto de las negociaciones informales. En el capítulo siguiente se profundiza sobre ello.

parlamentos occidentales es la amplificación de la influencia de los parlamentarios individuales en la conformación de comisiones (Damgaard, 1995, pág. 321).

Las comisiones en América Latina

Vale la pena detenerse en la forma en que se han abordado las comisiones en los regímenes presidenciales latinoamericanos, que en principio no tuvo mucho desarrollo debido al sesgo analítico dado al funcionamiento de los presidencialismos de la región. El poder presidencial configuró una supremacía legislativa del ejecutivo, ya sea por sus poderes políticos y partidistas (Nacif, 2002), por los antecedentes autoritarios que formaron presidentes con rasgos autoritarios y al peso de la política informal en las transacciones políticas dentro de los congresos, incidiendo sobre el funcionamiento y poder de las estructuras formales como las comisiones y que por tanto no tengan los mismos efectos sobre el proceso legislativo como en otros casos.

No obstante, los procesos de consolidación democrática institucionalizaron paulatinamente la política y permitieron una mayor apertura de los sistemas presidencialistas hacia una mayor competitividad, otorgándole mayor relevancia a los congresos, que en el marco de los principios de separación de poderes no solo actúan como una institución reactiva o delegativa de los presidentes, sino como espacio en el que las negociaciones y coaliciones políticas interactúan entre ellas y también hacia el ejecutivo en algunos casos como oposición (Calvo y Sagarzazu, 2011).

Calvo y Sagarzazu (2011) al igual que la literatura discutida con anterioridad, coinciden en la importancia de las comisiones legislativas de los congresos latinoamericanos, ya que esta subunidad organizativa, funge como un actor propio con poder de agenda. Es decir, que tiene preferencias propias y que en este devenir afecta las decisiones del plenario, por lo que las comisiones “tienen capacidad no sólo para regular cuáles proyectos llegan al pleno sino, a su vez, deben ocuparse de la defensa de estos proyectos y sus modificaciones en el plenario”, por lo tanto, se constituyen en un “mecanismo de coordinación legislativa con capacidad para imponer sus decisiones frente al plenario” (Calvo y Sagarzazu, 2011, pág. 30).

Por su parte Morgenstern y Nacif (2002), resaltan el poder procedimental y poder sustantivo de los partidos políticos en la organización de los congresos incluidas las comisiones, en donde los poderes políticos y partidistas también importan a la hora de conformar comisiones y escoger sus mesas directivas.

En términos generales los estudios legislativos coinciden en que las reglas institucionales, los poderes políticos y los partidistas inciden en la conformación de las comisiones y que estas a su vez tienen poderes de agenda en la medida que afectan el poder el proceso legislativo.

2.2.2.2. Las mesas directivas

Las mesas directivas son otro elemento importante de la estructura organizativa de los congresos, allí los partidos y coaliciones tienen la capacidad de elegir los presidentes de las comisiones más importantes y de las cámaras, donde los liderazgos de los partidos también son determinantes para obtener el cargo de presidente. Al respecto Bekafigo (2014) sostiene que, con el pasar del tiempo, las mesas directivas empiezan a ser dominadas por los líderes de los partidos, encontrando allí más visibilidad y protagonismo.

Tanto Cox y McCubbins (2007), como Bekafigo (2014) coinciden en que el sistema de comisiones y sus mesas directivas en EE. UU. han tenido la capacidad de obrar y manejar la agenda en el legislativo de manera autónoma hasta la década de 1970, con el tiempo los liderazgos individuales son los que han venido tomando más importancia y protagonismo.

En conclusión, tanto el estudio de las comisiones como el de la conformación de las mesas directivas permiten analizar cómo se ejerce el poder tanto en lo formal como en lo informal en el ámbito legislativo. En caso de que se trate de un proceso de cooptación, los grupos políticos o partidistas, en este caso, parapolíticos, buscarán participar en las comisiones que consideren importantes, en función de sus intereses, así como también en las mesas directivas para tener un mayor control sobre la agenda legislativa y la información que se maneja en el proceso.

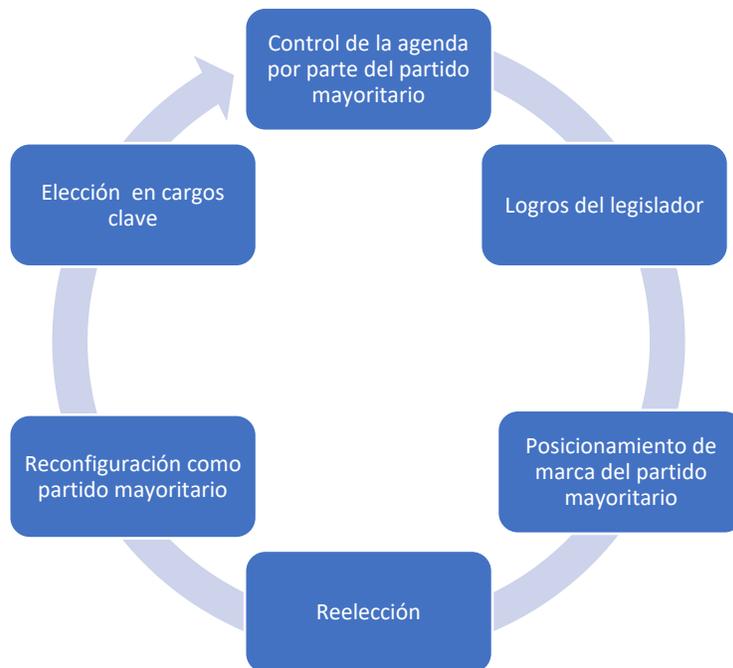
2.3. Organización y representación legislativa. La teoría del cartel legislativo.

La teoría del cartel o cartelización de la agenda legislativa, desde una perspectiva económica explica de una manera más compleja el poder de agenda y su relación con la organización de los congresos, pues explica el proceso mediante el cual los grupos políticos monopolizan este recurso. Esto debido a que los legisladores tienen una serie de incentivos para tratar de ser más exitosos ya que una mayor producción legislativa, significa una mayor probabilidad de reelegirse y acumular mayor protagonismo al interior de su grupo o partido, lo que, a su vez, representa una mejor reputación para la colectividad. Esto deriva en una mayor coordinación y cooperación en su organización para la superación de los conflictos, que en

algunos casos se dará gracias a la delegación del poder en una autoridad central del partido o coalición, que va a concentrar el poder para establecer la agenda. La siguiente ilustración muestra este proceso, en el que la cartelización aparece en el momento en que los miembros del partido controlan los cargos con poder de agenda, principalmente en comisiones importantes y en las mesas directivas.

La cartelización no implica necesariamente el control de la agenda de solo un partido político, la probabilidad de que el cartel esté compuesto por una coalición de varios legisladores que constituyen una mayoría en el congreso es bastante alta, sobre todo cuando se trata de sistemas multipartidistas. Allí radica una de sus principales diferencias con la teoría condicional del partido mayoritario o de gobierno, pues el hecho de que el control lo tenga el partido mayoritario no significa que haya una homogeneización de las preferencias partidistas o, que sea un condicionante, lo importante resulta ser el control de la agenda por parte de los actores que incluso pueden terminar imponiéndose las preferencias del partido mayoritario.

Ilustración 2-1 Modelo de proceso de cartelización de los partidos mayoritarios, control de la agenda y éxito legislativo.



Fuente: Elaboración propia con base en Cox y McCubbins (2005)

Cox y McCubbins (2005) enfatizan que el partido o bloque mayoritario va a utilizar su monopolio para mantener ciertos temas y proyectos de ley dentro de la agenda y en algunos casos bloquearlos, gracias a la acción de sus copartidarios ubicados en puestos estratégicos de las comisiones o de las cámaras, los cuales son por lo general, líderes de la colectividad o miembros seniors.

Un elemento central para el análisis del poder de agenda, es el costo de transacción, ya que el proceso de cartelización no es gratuito, incluso en un escenario en el que el cartel funcione a la perfección; mantener la disciplina y el alineamiento del voto genera costos exógenos para el partido mayoritario principalmente en dos casos: cuando la iniciativa de ley impulsada por la oposición es bloqueada y por tanto puede generar descontento por parte de la opinión pública o cuando se necesitan más apoyos de los previstos para sacar adelante un bloqueo.

El modelo de cartelización y el poder positivo de la agenda legislativa permite analizar la forma en que los parapolíticos en el congreso defendieron sus intereses. En primer lugar, porque la cartelización implica pensar a los parapolíticos como un bloque que intenta monopolizar la agenda política, sin necesidad de tratarlos o definirlos como una bancada específica, pues el objetivo final será también reelegirse y ocupar puestos claves o de poder en el congreso. En segundo lugar, porque se pueden observar los grados de cooperación de los legisladores en donde resultan claves los políticos más longevos Spiller y Tommasi (2003).

A esto se suma el poder dentro de las comisiones y de las mesas directivas, pues esto busca mejorar las condiciones para sacar adelante iniciativas de ley, en este escenario los congresistas se organizarán de tal forma en que puedan obtener éxito legislativo o por lo menos representar sus intereses, no importa si es de manera individual o en bloque con otros partidos, en un contexto donde el tiempo es determinante, por lo que intentarán monopolizar los cargos con poder de agenda a los efectos de controlar positiva o negativamente el flujo de decisiones. En términos prácticos, un partido o coalición cartelizada será un grupo de legisladores que controla colectivamente las posiciones con poder de agenda y establecen criterios y procedimientos para seleccionar cuáles proyectos serán incluidos en el orden del día del plenario y las comisiones (Chasquetti, 2011, pág. 13).

Es importante destacar que el hecho de que los parapolíticos defiendan sus intereses no implica que estén reemplazando el proceso de cartelización de los partidos políticos. Más

bien, en la defensa de sus intereses, los parapolíticos pueden actuar como si fueran una especie de cartel, ya que sus objetivos pueden superar los intereses de los partidos políticos.

2.4. Recapitulación

En este capítulo se abordó la discusión sobre la cooptación política y se definió como un mecanismo utilizado por diferentes grupos para defender sus intereses en las instituciones del Estado. Se partió de la definición clásica de la cooptación organizativa y su uso en el análisis de la estabilidad de regímenes autoritarios y en procesos de autocratización. Se abordó, la forma en que opera en las democracias en consolidación, en las que condiciones estructurales propician la cooptación política con el fin de disminuir la pluralidad y también se identificaron las relaciones que se establecen en la cooptación y sus protagonistas, que principalmente operan en el ámbito de las instituciones estatales y representativas.

Posteriormente, y con base en la preocupación sobre el proceso de cooptación política en instituciones representativas, las dimensiones analíticas trabajadas desde los estudios legislativos como el análisis organizativo, de la agenda legislativa, vista desde dos perspectivas: la primera relacionada con los temas o intereses que representan los legisladores y la segunda, relacionada con la estructura organizativa del congreso, se refiere al poder que ejercen los miembros de las mesas directivas del congreso y de las comisiones. En esta tesis el análisis de la agenda se centra en la representación de intereses, en este caso de los paramilitares en el congreso, a través de la parapolítica. Finalmente, se aborda la teoría del cartel legislativo como herramienta que permite analizar la forma en que se presentó este proceso específicamente en el caso colombiano con la existencia de los grupos paramilitares y la parapolítica.

3. LA COOPTACIÓN LEGISLATIVA. UNA PROPUESTA PARA ANALIZAR LA PARAPOLÍTICA EN EL CONGRESO COLOMBIANO

En capítulos anteriores se definió la parapolítica como la relación funcional entre paramilitares y políticos, que permitió defender intereses políticos y económicos (Velasco y Ávila, 2013; Gutiérrez, 2014 y 2019; Gutiérrez y Vargas 2017) y utilizó la cooptación de las instituciones, en particular del congreso, como uno de los mecanismos para hacerlo. En este capítulo se presenta el modelo propuesto para analizar la cooptación legislativa por parte de los parapolíticos, para ello se sirve de los análisis institucionales sobre el funcionamiento de los congresos, particularmente del enfoque de la cartelización de la agenda legislativa (Cox y McCubbins, 2005), proceso a través del cual los miembros del partido controlan los cargos con poder de agenda, como comisiones de importancia y mesas directivas, con el fin de monopolizar la agenda legislativa.

En este orden de ideas se entiende la cooptación legislativa como el proceso mediante el cual los parapolíticos se hacen con espacios de poder y cooptan las iniciativas legislativas o proyectos de ley para movilizar temas de su interés. El capítulo inicia con unas consideraciones generales sobre la investigación, después se ocupa de la operacionalización de la cooptación legislativa como variable dependiente y se exponen las hipótesis de trabajo en las dos dimensiones analíticas propuestas y sus variables explicativas.

3.1. Consideraciones generales

La definición temporal del proceso de cooptación del congreso colombiano está determinada por la duración del fenómeno de la parapolítica. Si bien la alianza entre políticos y paramilitares salió a la luz pública en el año de 2006, el fenómeno se inició en 2002 y alcanzó su plenitud en 2006, aunque logró extenderse en al menos dos periodos legislativos más por la lentitud de los procesos judiciales lo que permitió la reelección de algunos de los parapolíticos y la aparición, desde 2010, de los denominados *herederos de la parapolítica* que por lo general son familiares o allegados de estos políticos y que fueron elegidos gracias a sus estructuras y votos, lo que les permitió seguir siendo representados en el Congreso de la República.

De acuerdo con lo anterior, para responder a la pregunta sobre cuáles son los condicionantes de la cooptación legislativa, en esta investigación se analizan cuatro periodos legislativos en Colombia comprendidos entre el año 2002 y 2018 considerados como olas de estudio. La siguiente tabla resume el modelo analítico propuesto que será desarrollado más adelante.

Tabla 3-1 La cooptación legislativa

	Dimensiones de análisis	t
Cooptación legislativa	1. Poder en estructuras organizativas	En cuatro legislaturas:
		1. 2002 – 2006
	2. Intereses que representan	2. 2006 – 2010
		3. 2010 – 2014
		4. 2014 - 2018

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa.

La unidad de observación de la primera dimensión son los legisladores que conformaron el Congreso de Colombia y en la segunda, los proyectos de ley iniciados entre 2002 y 2018. El número de legisladores varía en cada periodo de estudio, debido a que no solo se tuvieron en cuenta a los congresistas titulares, sino también a los reemplazos temporales y permanentes que ocuparon puestos en comisiones y firmaron iniciativas de ley. En total, para la primera dimensión se analizaron 1151 congresistas de los cuales 285 fueron categorizados como parapolíticos y para la segunda, se analizaron 6378 proyectos de ley distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 3-2 Congresistas e iniciativas de ley analizados por ola de estudio

Periodo legislativo	Congresistas			%	Iniciativas de ley
	No parapolíticos	Parapolíticos			
2002	214	86	28,67	1617	
2006	212	93	30,5	1792	
2010	222	49	18,08	1445	
2014	218	57	20,73	1524	
TOTAL	1151	285	24,8	6378	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa.

Para cada dimensión se construyó una base de datos. La primera contiene la posición que ocupan los legisladores, durante el período analizado, en la estructura parlamentaria y está

compuesta por 10 variables categóricas. Su construcción fue realizada a partir de la información oficial de los congresistas acreditados por el Consejo Nacional Electoral CNE. Esta información, debido al número de reemplazos, fue complementada con datos de prensa y del portal Congreso Visible de la Universidad de los Andes. Así, en la base está recogida para cada legislador individual, además de su condición de ser o no parapolítico que es la principal variable de interés.

La consideración de parapolítico en esta investigación se otorga a aquellos políticos condenados por el delito de concierto para delinquir agravado²⁶ por sus nexos con grupos o líderes paramilitares. La identificación de estos políticos se hizo a partir de la revisión documental de distintas fuentes de información primaria y secundaria, como las sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia, el citado portal de Congreso Visible, la Fundación Ideas para la Paz, el portal Verdad Abierta de la Revista Semana y la información consignada en los portales de prensa local y nacional colombiana.

Teniendo en cuenta que los parapolíticos no tuvieron el mismo tratamiento y resultado ante la justicia, en principio se agruparon por categorías: (1) aquellos que tienen una sentencia condenatoria, (2) los que están o fueron investigados y (3) los *herederos de la parapolítica* que no tuvieron procesos o investigaciones, pero que de acuerdo con diversas investigaciones sobre violencia político electoral (Arco Iris, 2011; PARES, 2014; PARES, 2017; Verdad Abierta, 2012), gracias a su relación con los parapolíticos y sus estructuras, se considera que representan sus intereses.

Para el tratamiento y análisis de los datos, los congresistas terminaron siendo categorizados en dos grupos y tratados como una variable dicotómica: los parapolíticos, que abarcan tanto a los condenados como a los herederos de la parapolítica, y los no parapolíticos, en donde se encuentra al resto de congresistas, incluyendo aquellos que fueron investigados por este hecho pero que, finalmente, o bien fueron absueltos por la justicia, sus casos fueron archivados o bien siguen con procesos abiertos. Esta decisión fue tomada bajo el principio de presunción de inocencia.

Las nueve variables restantes, también categóricas son la cámara, el departamento y el partido por el que fue elegido cada congresista de acuerdo con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil RNEC; la pertenencia a las comisiones y a sus respectivas mesas

²⁶ Artículo 340, Código Penal Colombiano [CP]. Ley 599 de 2000. Julio 24 de 2000 (Colombia).

directivas, así como también la presencia en las mesas directivas de las cámaras. Esta información fue obtenida a través de derechos de petición de información radicados ante el Congreso de la República y a cada una de sus comisiones permanentes. Además, la base recoge si el congresista perteneció a la coalición de gobierno o si fue de la oposición. La asignación como legislador oficialista u opositor se realizó a partir del partido político por el que se presentó a la elección, así como por la revisión de prensa. Otras de las variables que componen la base de datos son la experiencia de los legisladores, medida a través de la reelección de los congresistas con información obtenida de la RNEC, y el género de los legisladores.

Por su parte, la base de datos de proyectos de ley se construyó a partir del proyecto Congreso Visible de la Universidad de los Andes que monitorea en tiempo real todos los proyectos de ley que se presentan en el congreso colombiano desde 1998. La base elaborada recoge todas las iniciativas de ley radicadas en el legislativo, sus autores (a partir de los cuales se construyó la variable número de autores y coautorías), la cámara y la comisión de inicio, el tipo de iniciativa y los temas de los proyectos de ley. La clasificación temática se basó en la división y subdivisión establecida por Congreso Visible que los estructura en 41 temas (Ver Anexo 1).

Estos 41, teniendo en cuenta los fines de esta investigación, fueron agrupados en tres grandes áreas categorías, como se ve en la tabla 3-3: territorial, económica y político institucional. Estas áreas se corresponden con las motivaciones estratégicas de la alianza entre políticos y paramilitares que esta investigación propone y que, en términos teóricos, pueden favorecer la cooptación. Las motivaciones territoriales se relacionan con aspectos como el ordenamiento territorial, la propiedad de la tierra y la explotación de los recursos naturales. Por su parte, la económica tiene relación con tributos y presupuestos y las político–institucionales, con reformas políticas y electorales tendentes a dar mayor participación a ciertos sectores y regiones. Las iniciativas de ley sobre otros temas se agruparon en una categoría denominada *otros*, con el fin de observar la variabilidad de las iniciativas de estos políticos.

Tabla 3-3 Clasificación y número de proyectos de Ley analizados

	Territorial	Económico	Político - institucional	Otros	Total
2002	76	80	187	1275	1617
2006	79	114	127	1472	1792
2010	79	110	123	1133	1445
2014	134	101	139	1150	1524
Total	368	405	576	5030	6378

Fuente: Elaboración propia con base en Congreso Visible.

Esta información se acompañó de otro tipo de variables que permiten complementar el análisis. De modo que la base incluye datos relacionadas con las características de los autores de estas iniciativas que permiten clasificar los proyectos como parapolíticos y no parapolíticos en cada periodo legislativo. Los proyectos considerados parapolíticos son aquellos que fueron impulsados por los legisladores parapolíticos, mientras que los proyectos no parapolíticos son los iniciados por representantes no parapolíticos.

Con la información de la primera base de datos correspondiente a la dimensión 1 de la cooptación legislativa, se genera la información a partir de la cual se categorizan los proyectos como parapolíticos. Si un proyecto de ley es iniciado por un parapolítico se considera como proyecto parapolítico. En los casos en que las iniciativas fueron firmadas por dos o más autores, se realizó una ponderación para su categorización como proyecto parapolítico o no parapolítico. Dicha ponderación se determinó a partir de la media porcentual delimitada por la presencia de parapolíticos en el congreso en cada uno de los periodos de estudio. De esta manera, si un proyecto fue firmado por un número de parapolíticos superior a la composición media del Congreso, se categorizó como proyecto parapolítico ya que en el mismo hay una sobrerrepresentación de este tipo de legisladores. Por ejemplo, en el año 2002 el porcentaje de parapolíticos en el congreso fue del 29%. Por tanto, un proyecto de ley presentado por más de 3 autores en los que haya una sobrerrepresentación de actores parapolíticos superior a la media porcentual (29%) es categorizado como parapolítico. De acuerdo con esta ponderación, de los 6378 proyectos de ley iniciados entre 2002 y 2018, 1349 fueron considerados como parapolíticos.

El mismo tratamiento se le dio a la variable gobierno y oposición, en la que a partir de la información del autor principal de cada proyecto de ley se determinó si este pertenecía al gobierno o a la oposición. Finalmente, esta base de datos se complementó con variables

relacionadas con la procedencia de los autores, como las características económicas e institucionales de los departamentos que representan.

3.2 De la cooptación política a la cooptación legislativa. Construcción de la variable dependiente.

Como se vio en el capítulo 1 los análisis sobre la parapolítica llamaron la atención en la forma en que esta se presentó de manera diferenciada en cada región y también en cada institución, pues no era lo mismo buscar poder político en cargos del ejecutivo, que tiene competencia para determinar presupuestos y gastos, que cargos en las corporaciones públicas y las motivaciones que dieron origen a las alianzas.

Los estudios iniciales sobre este fenómeno fijaron la idea de que hubo un proceso de Reconfiguración Cooptada del Estado y, por tanto, toda la institucionalidad colombiana fue víctima del asedio paramilitar incluido el Congreso de la República. Uno de los análisis empíricos realizado bajo este enfoque, fue el de Ungar y Cardona (2010) que observaron si los parapolíticos adelantaron acciones coordinadas en el congreso a través de las iniciativas legislativas de su autoría, es decir, si estos actuaron como bancada.

Al observar las iniciativas de ley de 2002 a 2008, concluyeron que no existió una bancada parapolítica en el congreso colombiano. Por el contrario, en este periodo se presentó una dispersión en los temas de autoría de los parapolíticos, aunque sí una prevalencia de reformas legislativas, de reformas electorales, de reformas al Estado y de temas económicos. También y al igual que Acemoğlu et al. (2009), afirman que los parapolíticos en el congreso fueron parte de la coalición de gobierno y, por tanto, su labor se centró en aprobar y apoyar las iniciativas del ejecutivo, algo propio del caso colombiano en el que los proyectos con mayor probabilidad de convertirse en ley son los impulsados por el ejecutivo²⁷.

Uno de los factores que explica esta afirmación, proviene del trabajo de Ungar y Cardona (2008) quienes analizaron los proyectos aprobados, no la totalidad de las iniciativas presentadas. En el contexto colombiano, al igual que en otros países, la tasa de aprobación

²⁷ En la legislatura 2002 – 2003 de los 57 proyectos iniciados por el presidente de la república, 39 fueron promulgados como Ley de la República, lo que significa una tasa de éxito del 68.5% por parte del presidente.

de proyectos de iniciativa legislativa no es alta²⁸, lo cual minimiza el papel de los legisladores y el tipo de relaciones que establecen en el Congreso para “hacer valer sus intereses particulares” (Figueiredo y Limongi (1999) en Gonzalez Tule, 2010). También porque es usual que en el trámite legislativo muchas de las iniciativas sean acumuladas²⁹ en las de iniciativa gubernamental o por afinidad de temas.

También porque el objetivo principal de esta tesis es analizar la cooptación legislativa a través de los intereses que representan los parapolíticos en el congreso colombiano de acuerdo con sus motivaciones, por tanto y en coherencia con el análisis del *focus* de la representación, las iniciativas presentadas más que las aprobadas, toman relevancia debido a que es allí donde se materializa la relación entre principal – agente o el nivel micro de la representación, el cual va más allá del éxito legislativo ya que este nivel encarna las interacciones cotidianas, cercanas y constantes de las sociedades (Martínez Ponce y Ramírez Mercado, 2018) y se detiene en la movilización de recursos y negociación más allá de la representación.

Basándose en las discusiones presentadas en el capítulo 2, esta investigación retoma el concepto de cooptación política y utiliza las principales dimensiones analíticas de los estudios legislativos para examinar la parapolítica en el Congreso. Se identifican la cartelización en la construcción de la agenda a través de las coautorías como elementos que permiten observar de manera sistemática la forma en que operó la cooptación en el Congreso, por lo que en adelante se utilizará el término "cooptación legislativa".

Por tanto, se asume que se produce cooptación legislativa cuando los proyectos de ley de interés de los paramilitares en el Congreso son cooptados por estos, también cuando los parapolíticos ocupan puestos de poder en las estructuras organizativas. A continuación, se profundiza sobre estos dos aspectos.

3.2.1 El poder en estructuras organizativas del congreso

Como se mencionó en el capítulo anterior, las subunidades organizativas de los congresos como las comisiones y las mesas directivas de los congresos son importantes porque allí se

²⁸ Por ejemplo, en el periodo de 2010 – 2014 de las 1108 iniciativas presentadas por los congresistas solo fueron aprobadas 83, mientras que de las 143 presentadas por el gobierno fueron aprobadas 100. mientras que de 368 iniciados por el Congreso solo fueron aprobados 37.

²⁹ El artículo 151 y 152 de la Ley 5 de 1992 estipula que un proyecto de ley que se acumula en otro proyecto de ley que verse sobre el mismo tema, la acumulación estará a cargo de los presidentes de las cámaras o de las comisiones a las que llegase el proyecto y este a su vez lo entrega a un congresista ponente para que analice los proyectos acumulados.

materializan los poderes de agenda, de información y de coordinación de los legisladores para garantizar una mayor eficiencia en el proceso legislativo. Pertenecer y controlar estas estructuras significa tener mayor o menor poder dentro del congreso, convirtiéndose en un incentivo para legisladores o grupos políticos, que tienen la necesidad de controlar la agenda política.

Lo anterior sugiere que, en un proceso de cooptación ciertos grupos como el de los parapolíticos buscarán de una u otra forma, hacerse con los puestos estratégicos dentro del Congreso para poder controlar la agenda legislativa y garantizar el buen curso de los proyectos de ley en los temas que representan sus intereses. De este modo, de acuerdo con lo planteado por autores como Ingvar y Strom (1995), Cox y McCubbins (2007) y Cox (2017), las comisiones y a las mesas directivas les permitirían encauzar sus intereses en el proceso al ocupar los espacios donde radica el poder proactivo y reactivo dentro de la institución parlamentaria.

De esta manera, tal y como se describió en el capítulo 4 de esta tesis, se espera que los parapolíticos ocupen la comisión primera que se encarga de discutir temas relacionados con las reformas políticas, los cambios constitucionales, la estructura y la organización de la administración nacional central y la rama legislativa. También que se ubiquen en la comisión tercera, que discute temas económicos, de hacienda pública y exenciones tributarias y en la quinta, que debate sobre temas relacionados con el agro, los recursos naturales y el medio ambiente.

Se esperaría entonces dos cosas: que los parapolíticos pertenezcan a las comisiones que discuten los temas de su interés, es decir, en las comisiones que discuten los temas relacionados con las motivaciones territoriales, económicas y político institucionales que sentaron las bases de la alianza entre políticos y paramilitares, también que se interesen por ocupar las mesas directivas de las cámaras y de las comisiones.

Así, para el análisis de la cooptación política sobre esta dimensión se plantean las siguientes hipótesis descriptivas:

H1a: *Dada la importancia de las comisiones en el proceso de cooptación legislativa, se espera que los parapolíticos ocupen las comisiones primera, tercera y quinta del congreso.*

H1b: *Dada la importancia de las mesas directivas en el proceso de cooptación legislativa, se espera que los parapolíticos ocupen las mesas directivas de las comisiones constitucionales.*

H1c: *Dada la importancia de las mesas directivas en el proceso de cooptación legislativa, se espera que los parapolíticos ocupen las mesas directivas del congreso.*

En el contraste de hipótesis en esta dimensión se analizaron las comisiones ocupadas, las mesas directivas de las comisiones y cámaras legislativas en cada una de las olas de estudio. La comprobación de esta hipótesis, dada las características de las variables, se llevará a cabo a través de pruebas de Chi cuadrado³⁰, lo que permitirá observar la relación entre ser parapolítico y pertenecer a estos espacios de poder. Para ello se han construido cuatro variables dicotómicas a partir de la información obtenida de la base datos de los legisladores en todos los periodos de tiempo. De esta manera se categorizó con un uno (1) a los congresistas que pertenecieron a la comisión primera, a la comisión tercera y a la comisión quinta, así como también a aquellos que fueron presidentes y vicepresidentes de comisión y de las dos cámaras del congreso. Para complementar el análisis también se categorizó a los congresistas que pertenecieron a las comisiones de interés de los parapolíticos. Es necesario resaltar que esta dimensión plantea un análisis meramente descriptivo, por lo que no se buscan otras variables que puedan relacionarse con pertenecer a este puesto de poder más que la condición (parapolítico) de cada legislador como un paso inicial en el proceso de cooptación legislativa que, como se verá en el siguiente apartado, busca explicarse de manera más compleja a través de la cooptación de los proyectos de ley.

3.2.2. Los intereses que representan

La representación de intereses se puede analizar desde dos perspectivas: a partir del poder de agenda que, en el punto anterior se aborda a partir de la cooptación de las estructuras organizativas, y a través de la defensa de sus intereses captada a través de los proyectos de ley que impulsan. Esto propicia la cartelización de los parapolíticos, lo que implica la homogeneización de sus intereses y, por tanto, de una mayor colaboración y cooperación para proponer o apoyar proyectos de ley de su interés o de temas particulares.

Los estudios sobre la parapolítica plantean la relación entre los parapolíticos y los intereses que persiguen en el congreso, los cuales guardan coherencia con el proyecto paramilitar y

³⁰ Prueba realizada utilizando el software de análisis estadístico SPSS.

constituyen un ejercicio de representación sustantiva relacionada con las motivaciones que soportan la alianza político – paramilitar en Colombia: una de carácter territorial, una económica y una político-institucional, las cuales se trasladaron al ámbito legislativo.

La motivación territorial se basa en el interés sobre territorios estratégicos, la cual estuvo precedida por las acciones e incursiones armadas en ciertas regiones del país y que se traducen en el apoyo a proyectos productivos³¹ de carácter agroindustrial y exportador, pero a la vez, de economías muy atrasadas, que poco o nada tienen que ver con la expansión global de las políticas neoliberales, como la ganadería extensiva” (Gutiérrez y Vargas Reina, 2016, pág. 3). Esta motivación adquiere un carácter parroquial en la medida que el fenómeno de la parapolítica tuvo una expresión territorial, en el que existió una relación estrecha entre elites políticas regionales, empresariales y paramilitares.

De acuerdo con lo anterior, esta motivación se analiza a partir de las iniciativas de ley de temas agropecuarios, agrícolas, de minas y energía y de ordenamiento territorial. A pesar de que en Colombia los municipios son la única entidad que tiene la competencia de definir y delimitar el uso del suelo, desde el nivel central se regulan aspectos como la explotación de los recursos naturales, la ampliación de las fronteras agrícolas, la redelimitación de zonas o de suelos de protección y el uso o explotación de suelos baldíos.

La segunda motivación se centra en la estructura económica del país entendida desde dos frentes: (1) la adopción de reformas tributarias para la creación o la exención de impuestos a sectores productivos de interés y (2) la modificación del destino de recursos, de la definición y del manejo de los presupuestos públicos y de los esquemas de transferencia de recursos a departamentos y municipios.

Las dos primeras motivaciones que impulsaron a los parapolíticos fueron de índole funcional, ya que les brindaron diversas ventajas. En primer lugar, les permitieron actuar como operadores o administradores de recursos institucionales, lo que les otorgó un gran poder de influencia en el territorio. Asimismo, estas motivaciones les permitieron ser el vínculo entre los territorios, maximizando su poder local y fortaleciendo su relación con la nación. Por otro lado, también pudieron controlar y brindar seguridad en territorios de su interés gracias al uso de su brazo armado.

³¹ El desarrollo de estos proyectos estuvo antecedido de incursiones armadas de los paramilitares que tuvieron como objetivo el despojo y control de estas tierras que posteriormente fueron legalizadas a través de procesos de compraventa y de formalización de predios.

Por último, las motivaciones político-institucionales se relacionan con la búsqueda de una menor exposición penal de los paramilitares (Garay, 2008; Ávila y Velasco, 2012), el reconocimiento como grupo beligerante y por consiguiente como actor en el sistema político colombiano, lo cual les daría la capacidad de negociar con el Estado y hacer parte de la institucionalidad.

Con el fracaso del proceso de paz de Andrés Pastrana a inicios del año 2002, la campaña del entonces ex gobernador del departamento de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez, comenzó a tener mayor visibilidad ya que la ruptura del proceso fortaleció su discurso alrededor de la derrota militar de las guerrillas y de urgente reforma al Estado que estaba sumido en un letargo por la parálisis institucional del gobierno.³²

La victoria en primera vuelta en el año de 2002 con más del 52% de los votos, consolidó a Uribe como un presidente muy poderoso, lo que facilitó la instauración del discurso de seguridad democrática en la sociedad colombiana, la cual no reconocía a los grupos guerrilleros como grupos beligerantes³³ o grupos alzados en armas lo cual implicaba la negación del conflicto interno armado en Colombia y, por tanto, durante el periodo de 2002 a 2010 la definición y tratamiento del conflicto se redujo a una amenaza terrorista.

Esto coincidió con la exposición mediática de las autodefensas Unidas de Colombia AUC que, desde finales de la década de 1990, bajo el liderazgo de Carlos Castaño dieron a conocer sus intenciones ante la opinión pública en la búsqueda de mayor legitimidad. Esta estrategia terminó en 2002 con el cese del fuego por parte de las AUC y el anuncio de su disposición a dialogar con el gobierno. Los acercamientos terminaron con el Acuerdo de Paz de Ralito³⁴ en el que se pactaron los detalles de la desmovilización de los bloques de

³² Como se menciona en el capítulo 4 (contexto político), el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998- 2002) estuvo marcado por dinámicas principalmente, el recrudecimiento del conflicto armado en medio de las negociaciones de paz en el municipio de San Vicente del Caguán al sur del país y a la crisis de gobernabilidad al no contar con el apoyo de las mayorías en el legislativo.

³³ La beligerancia reconoce estatus político a los actores armados y por tanto el cumplimiento de las normas internacionales de Derecho Internacional Humanitario.

³⁴ Es preciso recordar que, en este mismo municipio del departamento de Córdoba, se llevó a cabo uno de los pactos realizados entre políticos y paramilitares, conocido como el Pacto de Palito, mencionado en el capítulo anterior. La cercanía entre un Representante a la Cámara del partido Conservador (parapolítico) con Castaño, fue la que posibilitó la reunión con el entonces presidente Andrés Pastrana (Gutiérrez, 2019)

autodefensa que hacían parte de las AUC a la vez que se definieron los mecanismos judiciales para los desmovilizados que quedaron plasmados en la Ley de Justicia y Paz³⁵.

Además de la preocupación por una menor exposición mediática y penal, en términos políticos se encuentra la necesidad de controlar el poder ejecutivo y apoyar a las iniciativas presidenciales para la reforma del Estado, con el fin de fortalecer su rol como intermediarios. Los parapolíticos fueron parte de la coalición de gobierno durante los periodos presidenciales de Álvaro Uribe, quien a través del uso de facultades extraordinarias reformó el Estado y la administración, aprobó un proyecto de referendo que, entre otras cosas, planteaba una reforma de la distribución de recursos a los niveles territoriales, facultades de las corporaciones públicas en la dirección y control de la hacienda pública, cambios en el sistema general de regalías, la reducción al tamaño del Congreso, la reelección presidencial, la ley de justicia y paz. A estos proyectos se unieron otras iniciativas de reforma político institucional que materializaron el intercambio y coordinación entre parapolíticos y el poder ejecutivo nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta dimensión, la cooptación legislativa se entiende como el proceso mediante el cual, las iniciativas de ley relacionadas con la motivación territorial, económica y político - institucional son patrocinadas por los parapolíticos, es decir, que existe cooptación legislativa cuando estos proyectos de ley son patrocinados por estos congresistas, de esta dimensión surgen las siguientes hipótesis explicativas:

H2a: *Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando aborda temas territoriales.*

H2b: *Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando se corresponde con temas económicos.*

H2c: *Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando está centrado en temas político- institucionales.*

Como se mencionó al inicio de este capítulo, para el análisis de esta dimensión se construyeron cuatro variables dicotómicas. La variable dependiente *proyecto de ley cooptado* se definió a partir de las autorías de los 6378 proyectos de ley presentados entre

³⁵ Ley 975 de 2005 (julio 25) por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.

los años 2002 y 2014 de autoría parapolítica. Por su parte los proyectos de ley de interés relacionados con las motivaciones de la alianza político paramilitar, se agruparon y se dicotomizaron en tres variables denominadas como *tema proyecto* (territorial, económico y político institucional), para un total de 1348 proyectos (Ver tabla 3-2), las demás iniciativas fueron organizados como otra categoría denominada *otros*.

Finalmente, para el contraste de las hipótesis planteadas en esta dimensión, se utilizó el método de análisis de regresión logística binomial, el cual tiene como objetivo predecir la probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado si es de cada uno de los temas de interés de los parapolíticos. Para el contraste de las hipótesis se ha seleccionado la regresión logística debido a que, tanto la variable dependiente como las explicativas, son variables dicotómicas³⁶.

3.2.2 La parapolítica y la cooptación legislativa. ¿Qué otros factores influyen?

Es importante tener en cuenta que, además de las motivaciones de los parapolíticos, existen otros factores que pueden influir en la cooptación legislativa. La literatura revisada en este estudio destaca la relevancia de las características de quienes patrocinan las iniciativas, por ejemplo y tal y como se mencionó en el capítulo 1 de esta tesis, el paramilitarismo logró capturar o influenciar a varios actores e instituciones incluidos los partidos políticos (Garay, 2008; López, 2010), lo que sugiere la necesidad de investigar cómo la afiliación a ciertos partidos puede influir en la representación y defensa de ciertos intereses y, por tanto, ser un factor que aumenta la probabilidad de que se coopten proyectos de ley. De esta manera, en el análisis se incluyó la filiación partidista como otro factor que puede influir en cooptación de los proyectos de ley.

Para ello se construyó un indicador partidista más allá la filiación política de los congresistas, teniendo en cuenta que la mayoría de los partidos políticos tuvieron parapolíticos y herederos, pero en distintas proporciones. Por ejemplo, los partidos tradicionales liberal y conservador tuvieron parapolíticos en sus listas, pero no fueron mayoría, a diferencia de otros partidos en los que la práctica totalidad de sus representantes eran políticos ilegales.

³⁶ Al menos en el Modelo 1.

Este indicador tiene como objetivo representar de manera más efectiva la relación entre los partidos políticos, la parapolítica y la cooptación legislativa en Colombia. Es importante destacar que, durante los períodos analizados, la ideología partidista no desempeñó un papel determinante, dado que la mayoría de los partidos en Colombia se situaron en la parte derecha del espectro político y la polarización partidista no superó el umbral del dos por ciento hasta el año 2010 (Pérez Guevara, 2008 y PELA, 2010).

De acuerdo con lo anterior, para incluir la variable partidista en el análisis, se construyó un indicador dicotómico denominado *partido parapolítico dominante en departamento*, el cual se obtuvo de la siguiente manera. Primero se identificaron y categorizaron los partidos parapolíticos a partir de una ponderación obtenida de una cuota porcentual establecida por el total de legisladores parapolíticos en el congreso en cada uno de los periodos de estudio. De esta manera, si un partido político tenía una cuota de parapolíticos mayor o igual a la cuota de estos en el congreso en cada periodo de tiempo, se le categorizó como partido parapolítico.

En segundo lugar, se calculó el dominio electoral que “se refiere a una concentración exagerada de votos en el partido ganador, lo que sugiere que puede haber limitaciones a la competencia democrática que impide la campaña y el voto por opciones distintas” (Rubiano Plazas, 2022: 97) a partir del porcentaje de los votos obtenidos por los partidos políticos en el Senado y en la Cámara de Representantes, por cada departamento y en cada periodo de tiempo. Así, en las circunscripciones binominales en los que un partido obtuvo más del 50% de los votos se categorizó como dominante, mientras que en las circunscripciones plurinominales (de más de 3 representantes) se definieron como partidos dominantes aquellos que concentraron el 30% o más de los votos en cada departamento³⁷. Finalmente se cruzó el indicador partido parapolítico con el de dominio electoral y aquellos partidos parapolíticos que concentraron la votación en cada departamento fueron categorizados como *partido parapolítico dominante en departamento*.

Esto se relaciona con el tipo de representación en el Congreso, que es de naturaleza regional. A pesar de que el sistema de partidos colombiano estuvo dominado por estructuras partidistas de carácter y de poder nacional, en realidad la competencia partidista estuvo dominada desde el frente nacional por una competencia entre facciones regionales que se

³⁷ La información de partidos y votaciones se obtuvo de los datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil RNEC de los años 2002, 2006, 2010 y 2014.

articulaban bajo las dos etiquetas partidistas, lo que coadyubó en un aumento significativo del Número Efectivo de Partidos (NEP) después de 1991. Este hecho se conoció en Colombia como la operación avispa o hiperfragmentación voluntaria de los partidos políticos, la mayoría de ellos de corte personalista y regional (Gutiérrez, 2007; Pérez Guevara, 2011).

Además, la creación de la circunscripción única nacional para el Senado de la República en la Constitución de 1991 buscó fomentar un sistema de representación nacional para la cámara alta y de paso fortalecer a los partidos y sus liderazgos y hacer contrapeso a las formas de hacer políticas heredadas del clientelismo regional. No obstante, el incentivo institucional no cumplió con su objetivo ya que la elección de senadores siguió teniendo una alta representación regional y fueron pocos los liderazgos nacionales que surgieron en esta cámara (Leal Buitrago y Dávila, 1991; Misión Electoral Especial, 2017).

Por otro lado, tal como se reseñó en el capítulo 1, la parapolítica tuvo una expresión regional. Así autores como Hoyos (2008), Ávila y Velasco (2012), Velasco (2015), Gutiérrez, (2015) y Gutiérrez y Vargas Reina (2017), llegaron a la conclusión de que el factor regional fue determinante para establecer ciertos tipos de relaciones entre los políticos y paramilitares que no solo permearon al Congreso, sino también a los ejecutivos (ordenadores del gasto) y a empresas públicas regionales. La débil presencia del Estado en determinados territorios, el desarrollo económico precario y los altos niveles de ruralidad, se convierten en una ventana de oportunidad para la parapolítica.

En el primer caso porque la ausencia del Estado permitió el dominio de los grupos armados en ciertas regiones. En algunas, primero se produjo el dominio por parte de las guerrillas y, después, por parte de los paramilitares en alianza con el ejército nacional contando, además, con el apoyo de elites locales para el mantenimiento del orden e institucionalidad pública, como en el caso del departamento de Antioquia (Verdad Abierta, 2012). En el segundo y en el tercero, el proyecto económico de las élites locales y los paramilitares era primordialmente agroindustrial, por lo que las zonas rurales y menos desarrolladas en términos económicos resultaron propicias para la actividad paramilitar.

De acuerdo con lo anterior y, para observar la influencia de factores regionales en la cooptación legislativa más allá de la división administrativa, se incluyeron en el análisis tres variables cuantitativas que dan cuenta las características institucionales y económicas de los territorios de procedencia de los autores de las iniciativas de ley. Para medir la presencia estatal se utilizó el Índice de Desempeño Institucional del Departamento Administrativo de

la Función Pública que mide la capacidad de las entidades públicas en materia de gestión institucional y de prestación de servicios, el cual se presenta en una escala de 1 a 100, donde resultados más cercanos a 1 representan capacidades institucionales más fuertes, mientras que resultados más cercanos a 100 mayor capacidad institucional (Función Pública, 2021). Por cuestiones relacionadas a la disponibilidad de los datos para el periodo de 2002 se utilizaron datos del año 2005, esto debido a que este índice se empezó a implementar en este año, para los demás periodos se utilizó el indicador correspondiente a cada año.

En segundo lugar y, para medir el desarrollo económico, se utilizó como indicador, la desigualdad del departamento a través del índice de Gini que evidencia la desigualdad en los ingresos en un grupo determinado, en este caso, el departamento. También se utilizó como indicador el Producto Interno Bruto PIB departamental representado en porcentaje, que mide el tamaño y desempeño de la economía en el territorio (Banco de La República, s.f.) y la pobreza monetaria departamental del Departamento Nacional de Estadística DANE, el cual mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Para el análisis se usan se usan datos de los años 2002, 2006, 2010 y 2014.

En tercer lugar, se utilizó el índice de ruralidad departamental del Informe Nacional de Desarrollo Humano del PNUD (2011) con el fin de comprender los territorios desde la relación urbano–rural. Este índice contribuye en el análisis sobre la forma en que se estructura el territorio no solo en materia económica y productiva sino también social y cultural, teniendo en cuenta que en Colombia el desarrollo rural se ha orientado hacia el interés de las elites y grupos de poder. Esto se encuentra estrechamente relacionado con la estructura de la propiedad de la tierra, en la que la desigualdad de la propiedad en el ámbito rural vio históricamente afectada el despojo de tierras³⁸, en el que los grupos paramilitares fueron protagonistas desde finales de la década de los 80, los casos más representativos fueron los de “Chivolo, en el departamento del Magdalena; la compra masiva de tierras en los Montes de María (departamentos de Sucre y Bolívar); la apropiación de tierras de comunidades negras en Jiguamiandó y Curvaradó; y la adquisición de baldíos en Vichada”

³⁸ De acuerdo con el Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y el Centro Nacional de la Memoria Histórica, el despojo es entendido como aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades (CNR, 2009)

(PNUD, 2011, pág. 274), regiones y departamentos que coinciden con la procedencia de los parapolíticos en el congreso.

Este índice se encuentra compuesto por dos indicadores la densidad poblacional y la distancia a centros urbanos, está representado en una escala de 1 a 100, donde los departamentos cercanos a 100 son más rurales y aquellos más cercanos a 1 más urbanizados. El índice de ruralidad utilizado para este análisis fue el construido por el PNUD de años 2011 a partir de los datos del Censo DANE del año 2005. El indicador fue el mismo en todos los periodos de tiempo que comprenden el análisis, debido a la escasez de datos seriados sobre la estructura de la propiedad de la tierra y la dinámica territorial rural, sin embargo, la literatura coincide en que este índice no ha presentado muchos cambios en los últimos 25 años (PNUD, 2011).

De esta manera, los factores descritos anteriormente contribuyen en la comprensión de la cooptación legislativa y coinciden con gran parte de la literatura sobre la parapolítica, que coincide en que características regionales y político partidistas diferenciaron la forma en que la parapolítica operó, por lo que, para complementar el análisis se plantean las siguientes hipótesis:

H3a: *Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando sus autores son de regiones con poca capacidad institucional.*

H3b: *Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando sus autores son de regiones rurales.*

H3c: *Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando sus autores son de regiones más pobres.*

H3d: *Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando sus autores son de regiones donde dominan los partidos parapolíticos.*

Finalmente, y como variables de control, se incluyeron tres variables: la primera, dicotómica denominada *gobierno*, teniendo en cuenta que la mayoría de los parapolíticos fueron gobiernistas, la segunda, categórica, denominada *cámara de inicio* teniendo en cuenta que hubo más presencia de parapolíticos en el Senado y la tercera variable denominada *número*

de autores de carácter continuo. A continuación, se presenta el esquema de análisis propuesto y las variables que serán utilizadas en el análisis propuesto, para tener información detallada sobre el tipo, valores, descripción y fuente de variables ver Anexo 1.

Tabla 3-4 Modelo de análisis de la cooptación legislativa

Dimensión 1 / Cooptación organizativa		
Variable independiente	Variables dependientes	
Parapolítico	Comisiones de interés	
	Mesas directivas de comisión	
	Presidencia de corporación	

Dimensión 2 / Cooptación legislativa			
	Variables independientes	Variable dependiente	
Explicativas	Temas de interés parapolítico	Territorial Económico Político institucional	
	Características departamento	Desempeño institucional Ruralidad Pobreza monetaria Desigualdad PIB	
	Partidista	Partido parapolítico dominante	
	De control	Gobierno	Proyecto de ley parapolítico
		Cámara de Inicio proyectos	
		Número de autores proyecto	
Tipo de proyecto			
	Proyecto sancionado		

Fuente: Elaboración propia

4. EL CONGRESO Y PROCESO POLÍTICO COLOMBIANO MÁS ALLÁ DE LA PARAPOLÍTICA

En este capítulo se describe de manera detallada la estructura y el funcionamiento del Congreso de Colombia y se realiza una breve contextualización del proceso político colombiano, más allá de la parapolítica. El objetivo es comprender cómo el diseño y las reglas del juego afectan a su desempeño, lo cual resulta fundamental para el análisis de la cooptación ejercida por parte de los paramilitares en esta institución en un contexto político cambiante.

En primer lugar, se realizará una descripción general del Congreso, centrándose en sus funciones y competencias. Posteriormente, se detalla la composición y el proceso de elección de cada una de sus cámaras. A continuación, se abordará la estructura organizativa del Congreso y se analizarán los diferentes roles y responsabilidades dentro de esta institución.

El capítulo finaliza con una descripción del proceso político colombiano en los cuatro periodos que abarca esta investigación más allá de la parapolítica. Se describen las principales características de la coyuntura política marcada por la presencia de dos presidentes reelectos de manera inmediata: Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018). El mandato del primero estuvo determinado por un contexto de violencia generalizada por el conflicto armado y el del segundo, por el diálogo para la búsqueda de una salida negociada al mismo. Colombia, durante este período, se encontraba sumida en medio de la incertidumbre de la violencia y del recrudecimiento del conflicto armado, aspectos que impulsaron una serie de posiciones sobre cómo hacer frente al conflicto y cómo impulsar la paz por medio de la seguridad o la negociación con los grupos armados.

De este modo, el capítulo presenta los principales hechos políticos y sociales que tuvieron lugar durante los años 2002-2018, poniendo el foco en el contexto político que atravesaba al país en relación con dos ámbitos: la coyuntura y la atención institucional frente al conflicto armado y la violencia, por un lado y, por el otro, la conformación de la rama legislativa y las relaciones de equilibrio de poderes frente al ejecutivo.

4.1. El Congreso de la República de Colombia

Colombia, al igual que otros sistemas políticos presidenciales, se rige por el principio de separación de poderes. Dentro de este esquema, el poder legislativo está representado por el Congreso de la República. Este tiene sus raíces en los primeros años de independencia y en el nacimiento de la República, que ha mantenido la representación regional como elemento constitutivo, a pesar de los periodos de profundos cambios del orden institucional, muchos de los cuales fueron producto de fuertes ciclos de violencia (Valencia Villa, 1987).

El Congreso es el organismo, cuerpo o corporación pública colegiada que, de acuerdo con la vigente Constitución Política de 1991, representa a la Rama legislativa en Colombia. Está integrado por miembros llamados congresistas que, de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución y el artículo 262 de la ley 5 de 1992, son elegidos por voto popular para desempeñarse en su cargo por un periodo de 4 años.

Es un Congreso bicameral, compuesto por un Senado de la República y una Cámara de Representantes, las cuales representan la cámara alta y la cámara baja del Congreso y constituyen un bicameralismo simétrico en la medida en que ambas tienen casi las mismas funciones y atribuciones con excepción a la obligación de que cada una puede ser cámara de inicio de algunos proyectos de ley³⁹ de acuerdo a su temática (Llanos, 2002). La Constitución establece tres funciones generales que delimitan el papel del Congreso: reformar la constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración (Art.114).

De estas funciones, se desprenden las atribuciones de cada una de las cámaras y del pleno, también especificadas en sus reglamentos internos. En primer lugar, el pleno se encarga entre otras cosas, de posesionar al presidente de la República, de elegir vicepresidente en el caso de que sea necesario reemplazarlo, elegir magistrados del Consejo Superior de la Judicatura y decidir sobre la moción de censura con arreglo a la Constitución y al reglamento del mismo Congreso.

Por su parte, el Senado tiene como atribución recibir la renuncia del presidente de la República, aprobar ascensos militares, conceder licencia al presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, permitir el tránsito de tropas extranjeras por el

³⁹En el Senado, deben radicarse proyectos de temas como las relaciones internacionales y en la Cámara los relacionados con las reformas tributarias y el presupuesto de la nación.

territorio colombiano, autorizar al gobierno para declarar la guerra, elegir a los magistrados de la Corte Constitucional y elegir al Procurador General de la Nación.

La Cámara de Representantes, tiene como atribución elegir al Defensor del Pueblo, examinar el presupuesto que le presente el Contralor General de la República, acusar ante el Senado al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación, conocer de las denuncias hechas por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y ser ente acusador ante el Senado.

En resumen, el congreso colombiano al igual que sus homólogos latinoamericanos posee funciones legislativas y de control, gracias a su capacidad de legislar, de reformar la constitución y de controlar al poder ejecutivo y también, atribuciones electorales y administrativas, para elegir funcionarios y para establecer su propia organización y funcionamiento.

La forma de elección y la composición del Congreso ha variado desde 1991 aunque desde esta fecha se ha enmarcado en un sistema electoral proporcional, donde el Senado se elige en una sola circunscripción de carácter nacional y la Cámara de Representantes en circunscripciones departamentales que se corresponden con la división político-administrativa del país. A estas circunscripciones se suman circunscripciones especiales, una indígena para ambas cámaras, una afrodescendiente y una de colombianos en el exterior en la Cámara de Representantes.

Durante el periodo de 1991 a 2003 la cámara alta estaba compuesta por 102 senadores y la baja por 164 representantes que eran elegidos bajo la fórmula de cociente y residuo con un sistema de listas unipersonales de partidos y con posibilidad de candidaturas independientes. En el periodo de 2003 a 2018, con el Acto Legislativo 01 de 2003 -conocido como la reforma política de 2003- la fórmula electoral cambió al sistema D'Hont o cifra repartidora y se implementaron las listas únicas por partidos políticos con la posibilidad de presentarlas bloqueadas o desbloqueadas (Pérez Guevara, 2011).

También, a través de la Ley 649 de 2001, se conformó una nueva circunscripción electoral de colombianos en el exterior y una para las comunidades raizales de las islas de San Andrés y Providencia, lo cual hizo que el Congreso aumentará a 269, 102 senadores y 167

representantes. No obstante, la circunscripción para las comunidades raizales no se ha reglamentado y por tanto nunca se ha ocupado este escaño.

Con la reforma prevista en el Acto Legislativo 002 de 2015 -conocida como de equilibrio de poderes- se adicionaron dos nuevos puestos para los candidatos que le sigan en votos a los elegidos como Presidente y Vicepresidente de la República y que acepten ocupar un puesto en el Senado y la Cámara de Representantes respectivamente.

De esta manera el Senado está compuesto por 103⁴⁰ representantes de los cuales, 100 son elegidos en circunscripción nacional y 2 por circunscripción especial indígena. Además, después de 2015 una curul le corresponde al líder de la oposición, que es ocupada por el candidato presidencial que quedó en segundo lugar después de la elección presidencial. Por su parte, la Cámara de Representantes, posee 167 curules, de los que 161 son elegidos por circunscripción territorial ordinaria. Es decir, por cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá y 4 son elegidos por circunscripciones especiales (1 para la comunidad afrodescendiente, 1 para las Comunidades Indígenas y 1 por los colombianos que residen en el exterior). El pleno del congreso reúne a las dos cámaras para la posesión del presidente y la elección de diferentes cargos.

En términos organizativos internos, cada una de las cámaras posee un presidente elegido por mayoría simple para el periodo de un año. Este último encabeza cada una de las mesas directivas de las cámaras, que además están compuestas por dos vicepresidentes. Una de las vicepresidencias de mesa debe estar ocupada por un senador o representante perteneciente a un partido de minorías políticas. Las mesas directivas se encargan, entre otras cosas, de orientar y dirigir las corporaciones, solicitar informes de gestión a las cámaras, solicitar pérdidas de investidura a los congresistas y presentar el Proyecto anual de presupuesto al gobierno nacional (Art. 40, Ley 5 de 1992).

Cada una de las cámaras se organiza en comisiones. La Constitución y la Ley Orgánica del Congreso (Ley 5 de 1992), determinan la existencia de siete comisiones permanentes que se encuentran divididas en asuntos temáticos sobre los cuales se profundizará en el capítulo siguiente. También se encuentran las comisiones legales, que se encargan de tramitar temas

⁴⁰ Estos aumentaron a 108 a partir de la firma del Acuerdo final de paz con las extintas FARC, en que durante el periodo de transición pactado se le otorgó por derecho propio 5 curules en cada una de las cámaras durante dos periodos a representantes pertenecientes al partido FARC, hoy Comunes. (Pérez Guevara, Uribe Mendoza, & Acuña, 2021)

específicos como las denuncias y seguimiento a los Derechos Humanos en la Comisión Legal de Derechos Humanos y Audiencias; el control sobre el régimen de inhabilidades y incompatibilidades de los congresistas y el régimen disciplinario en la Comisión Legal de Ética del congreso; y el control documental en la Comisión de Acreditación⁴¹.

Por otra parte, la presidencia del congreso y las mesas directivas de comisión tienen la facultad de constituir comisiones accidentales en comisiones o cámaras para adelantar la discusión, así como tareas puntuales y específicas o de interés puntual de los legisladores. En total funcionan cuatro comisiones accidentales: la primera trata todos los temas relacionados con la paz; la segunda, temáticas relacionadas con la costa Caribe; la tercera, sobre medio ambiente y la cuarta sobre asuntos mineros. Finalmente, se encuentran las comisiones especiales de seguimiento que, según el artículo 63 de la ley 5 de 1992, se encargan de verificar el cumplimiento constitucional de temas como la descentralización y ordenamiento territorial, el seguimiento a los organismos de control público y electorales.

4.2. Colombia 2002 – 2018. Rupturas y continuidades

La entrada del nuevo milenio en el país se caracterizó por tener progresivos cambios institucionales que la Constitución de 1991 había planteado en su carta, principalmente en materia de participación política, en donde se abrió la posibilidad de ampliar el espectro de fuerzas políticas que podrían entrar a cumplir una labor de representación para sectores sociales emergentes. En otras palabras, la nueva constitución sentó las bases para la formación de un sistema multipartidista. Sumado a ello, el panorama en el país reflejaba la incertidumbre dado el fortalecimiento de los grupos armados en los territorios, entre ellos se distingue: la guerrilla de las FARC-EP y las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, dos grupos mutuamente excluyentes entre sí. La presencia de ambas fuerzas significó un aumento en los niveles de violencia y una agudización de la percepción de amenaza y riesgo entre la población civil y los agentes del Estado.

Frente a la ausencia de garantías en seguridad en el marco de la violencia por el aumento de disputas territoriales entre grupos paramilitares, guerrilleros y narcotraficantes, sumado al recién fracaso de las negociaciones de paz del Caguán entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con la guerrilla de las FARC-EP, se forjó una ruptura en la articulación de los poderes locales y regionales con la política y el Estado del orden nacional (Agudelo y Sarria,

⁴¹ Artículo 55 de la Ley 5 de 1992

2019). Ante esta coyuntura, el triunfo de las elecciones presidenciales por parte de Álvaro Uribe Vélez, pareciera que se logró por el terreno político que, siendo inestable, consideró el programa político de Seguridad Democrática como una plataforma política efectiva y factible para llevar a cabo un cambio profundo en el curso y enfrentamiento del conflicto armado.

Dado lo anterior, la llegada de Álvaro Uribe significó un giro en la visión con la que se venía planteando la política de seguridad nacional. Esto se explica por las distintas transformaciones de la coyuntura internacional en la que el gobierno estadounidense a mediados de la década del cincuenta del siglo XX instauró la doctrina de seguridad nacional que planteaba la necesidad de combatir el enemigo interno que representaba la amenaza comunista (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018) y después, en el inicio del siglo XXI con los atentados a las torres gemelas en la ciudad de Nueva York, se transformó el discurso hacia el imaginario de una amenaza terrorista internacional. Esto permitió que en Colombia se instaurara una posición de “mano dura” en el tratamiento de las guerrillas, especialmente con las FARC-EP, ya que era un grupo considerado por su Uribe Vélez como la expresión de la amenaza comunista y el terrorista al interior del país.

De esta manera, la Política de Seguridad Democrática supuso la restauración de la doctrina de seguridad y de defensa nacional, además de la reconfiguración del papel de las Fuerzas Militares (FF. MM) y de la institucionalización de la participación de la ciudadanía para las garantías en seguridad (Galindo, 2005). Leal (2006) explica que la propuesta fue construida a partir de tres líneas de acción: (i) dar continuidad a la ofensiva contra las FARC-EP, (ii) instaurar una “política de paz” con los paramilitares -la cual se concretó con la desmovilización de las AUC años después-, y (iii) la formulación de políticas específicas que complementasen las dos líneas anteriores. Estas fueron alentar la conformación de los soldados campesinos, los estímulos a la desertión y las redes ciudadanas de informantes (Abello, 2019). De acuerdo con esto, durante la administración de Álvaro Uribe el gasto militar aumentó alrededor de 11 billones de pesos colombianos entre los años 2002 y 2010 y se vio reflejado en más infraestructura y sofisticación en las operaciones por parte de las FF.MM (Abello, 2019).

Por otra parte, otro fenómeno representativo para este año fue la elección legislativa, en la cual los partidos tradicionales perdieron su hegemonía en el Congreso debido a el “descongelamiento” del sistema de partidos (Gutiérrez Sanín, 2007). Así, nuevas asociaciones y movimientos pudieron entrar en la contienda electoral para el ejercicio

legislativo, incluidos los parapolíticos. No obstante, a pesar de la llegada de nuevas fuerzas, los sectores políticos tradicionales no se convirtieron en minorías dentro el Congreso.

Durante este periodo, particularmente en el año 2003, por medio del Acto Legislativo 01 del 2003, se efectuaron importantes transformaciones en el régimen electoral y en el sistema de partidos colombiano. La reforma legislativa planteó cambios orientados en reducir el personalismo y la fragmentación del sistema de partidos. A través de figuras como el umbral, la cifra repartidora, las listas únicas y el voto preferente, se buscó reducir la cantidad de fuerzas políticas y fortalecer a los partidos y movimientos para evitar la fragmentación partidista y fomentar la cohesión interna (Pérez Guevara, 2011).

Adicionalmente, frente a la implementación de la política de Seguridad Democrática, se adelantaron medidas que dieron pie al proceso de desmovilización, desarme y reinserción de los miembros de las estructuras de las AUC (Fundación Paz y Reconciliación, 2019). A mediados de julio, con la firma del Acuerdo de Santa Fe de Ralito, el gobierno y las AUC acordaron iniciar una etapa de negociación con el fin de “buscar la paz nacional a través del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el restablecimiento del monopolio de la fuerza en manos del Estado” (Indepaz, 2013). Finalmente, el gobierno presentó la propuesta de instaurar un Estatuto Antiterrorista, y aunque el Congreso lo aprobó en dos ocasiones, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable a finales del 2004 (Abello, 2019).

Más adelante y, ante un panorama de popularidad y aceptación social del gobierno de Álvaro Uribe, por su “eficaz” lucha contra la guerrilla de las FARC-EP, el mandatario tramitó el Acto Legislativo 02 en el Congreso de la República en el año 2004. Esta reforma dio lugar a la reelección presidencial, la cual fue aprobada en este mismo año por la Cámara de Representantes y el Senado. El proyecto fue presentado bajo los argumentos de que esta medida ayudaría a mejorar la democracia, la soberanía popular y el ejercicio de los derechos políticos, además de, contribuir a avanzar en la responsabilidad política del Ejecutivo, quien podría mantener una estabilidad al dar continuidad a los planes del gobierno (Agudelo y Sarria, 2019). No obstante, la medida representó una alteración para las instituciones democráticas, así como para el tipo de relación que podría entablar la rama ejecutiva con la legislativa, específicamente con la oposición.

Durante este periodo se destaca la aprobación de dos leyes una en materia electoral y otra relacionada con la negociación con las AUC. Por un lado, la Ley 974 - conocida como “ley de bancadas”- planteada con el propósito de cohesionar el funcionamiento interno de los

partidos políticos para evitar el transfuguismo y la doble militancia partidista de sus miembros (Agudelo y Sanín, 2019). Y, por otro, la Ley 975 -conocida como de Justicia y Paz- propuesta por la administración de Álvaro Uribe con el objeto de “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Ministerio de Justicia, 2015: 9).

Esta ley propuso que los excombatientes pudiesen ingresar a un proceso penal especial, distinto al ordinario, por el cual recibirían penas alternativas a cambio de decir la verdad sobre su pertenencia al grupo armado, y así, contribuir a la reparación de las víctimas. No obstante, el planteamiento de esta ley no generó una acogida por parte de la oposición en el Congreso y de organizaciones defensoras de derechos humanos dado que le otorgó estatus político a los paramilitares. La ley también fue criticada por organizaciones de víctimas, las cuales denunciaban que la no obligatoriedad de la confesión de los crímenes y delitos y la aceptación de simples versiones libres para el acceso a beneficios jurídicos llegaría a afectar la reparación y acceso a la verdad por parte de ellas (Fundación Paz y Reconciliación, 2019).

Con los altos niveles de popularidad del presidente Uribe Vélez, el mandatario fue reelecto, de nuevo en primera vuelta, con 7.397.835 votos como presidente, junto a él, en su fórmula, fue elegido vicepresidente Francisco Santos. La reelección fue catalogada por como uno de los principales aspectos que socavó el principio de división de poderes en Colombia. Aunque en este periodo Uribe contó con mayorías legislativas, los escaños de los partidos de oposición aumentaron considerablemente con respecto a su primer mandato: de dieciocho (18) curules en 2002, la oposición paso a tener setenta (70) para 2006 (Agudelo y Sarria, 2019).

Por su parte, en materia de seguridad, durante el gobierno de Uribe si bien se evidenciaron indicadores positivos para la rendición de cuentas en términos de confrontaciones y acciones antiguerrilleras, no se garantizó la protección de los derechos humanos pues hubo un aumento en los índices de víctimas mortales del conflicto y de desplazamiento, además de un incremento en las sospechas de alianzas entre élites políticas y paramilitares (Comisión de la Verdad, 2022).

Evidencia de ello son las denuncias por parte de organizaciones de derechos humanos las cuales manifestaron que las FF. MM, durante este periodo, orquestaron ejecuciones extrajudiciales alentadas por la estigmatización y la impunidad. Además, los agentes del

Estado -para incrementar las cifras de muertos del enemigo- desplegaron acciones mortales sobre cualquier individuo que pudiera presentarse como miembro de los grupos armados ilegales (Comisión de la Verdad, 2022), ejecuciones comúnmente conocidas como falsos positivos. Aunque las ejecuciones no se reducen a este periodo, la Comisión de la Verdad (2022) reconoce que fue entre 2002 y 2008, la época en la que más se presentaron estos casos de manera sistemática y masiva.

Los avances en la implementación de la política de Seguridad Democrática y el endurecimiento de la posición inamovible de Álvaro Uribe de no negociar con la guerrilla de las FARC-EP, llevó a que la táctica de confrontación se perpetuara. Siendo así, los esfuerzos de las FF. MM por contrarrestar la fuerza de la guerrilla lograron poner a la defensiva las respuestas del grupo armado, además de diezmar su fuerza y reducir su repertorio de acciones, especialmente del secuestro, el cual disminuyó de 2002 a 2007 en casi un 90% (Verdad abierta, 2012).

Además, el fortalecimiento del Estado en la contención a los grupos armados provocó una reacción de la guerrilla de las FARC que llevó a la realización de su Novena Conferencia donde reformularon su estrategia de guerra y sus tácticas para la respuesta armada. En ella, se acordó volver a la guerra de guerrillas clásica (ataques en pequeñas unidades, sabotajes, trampas con minas antipersonales, retaguardias) como mecanismo a través del cual intentaban retomar el control y poder de los territorios que antes ocupaban. De esta forma, la política de Seguridad de Uribe en vez de atender la acción armada para detenerla terminó por ser la razón que motivó, prolongó y profundizó la guerra contra las guerrillas y, con ello, el conflicto en el país lo que supuso un incremento en el número de víctimas afectadas por el despliegue armado entre las partes (Ideas Para la Paz, 2007).

Por su parte, después de la desmovilización de las AUC y en medio del proceso de desarme, fueron capturados y extraditados a Estados Unidos, catorce jefes de la estructura paramilitar, los cuales se habían sometido a la Ley de Justicia y Paz. La justificación del gobierno frente a esta acción fue que estos exparamilitares incumplieron los requerimientos del proceso, al continuar delinquir aun cuando se encontraban privados de su libertad (Indepaz, 2013). En concordancia, la medida de extradición fue denunciada por organizaciones de víctimas y defensoras de derechos humanos, puesto que ésta implicaba un cambio en el procesamiento de los jefes, los cuales ya no serían juzgados como paramilitares sino como narcotraficantes, aspecto que complejizó el proceso para que las

víctimas pudieran acceder a la verdad y, asimismo, ser reparadas por los crímenes cometidos por los excombatientes.

En su afán por garantizar su política de seguridad, la administración Uribe hizo un uso perverso de su autoridad, evidenciado en: (i) la reiterada estigmatización a las guerrillas, (ii) la interceptación ilegal de teléfonos de periodistas, magistrados e intelectuales, (iii) las campañas de desprestigio contra los magistrados de la Corte Suprema que denunciaron las alianzas y la colaboración entre jefes paramilitares y congresistas, y que abrieron procesos judiciales que llevaron a la cárcel a varios parlamentarios en el marco de la parapolítica (López de la Roche, 2015).

Relacionado con lo anterior, en este mismo año, se denunció la práctica de interceptación de celulares, también conocida como “chuzadas”, realizadas por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que, para este entonces, estaba bajo la dirección de Jorge Noguera, nombrado por el presidente Uribe. Este ejercicio tenía como propósito la interceptación de llamadas de sindicalistas y líderes de izquierda, de forma tal que pudiera conocerse y compartirse información a los grupos paramilitares -específicamente de aquellos situados en los departamentos de la Costa Atlántica- para luego ser usada con el fin de perseguir y asesinar a quienes eran interceptados (López de la Roche, 2015).

Tras cumplirse el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe, las denuncias frente a la inconformidad de las medidas implementadas por la política de seguridad del mandatario eran cada vez más numerosas. El sistema de información de la Fundación Paz y Reconciliación SIPARES registró que durante el periodo 2002-2010 se dieron alrededor de 50.000 desapariciones forzadas, 117 mil homicidios, 967 masacres, 56.000 amenazas y 3.520 torturas” (Abello, 2019) lo cual refleja que los principios de la seguridad democrática, junto a la posición de “mano dura del gobierno”, no garantizaron la protección de los derechos humanos de la población.

Adicionalmente, haciendo referencia a la Ley de Justicia y Paz, se identificó que de 30.000 excombatientes de las AUC desmovilizados, alrededor de 2.000 ratificaron su participación en esta ley. Es decir, menos del 2% de los paramilitares se sometieron a este proceso. Asimismo, otro indicador que demuestra la baja efectividad del modelo de justicia es que para 2011 solo tres paramilitares habían sido sentenciados en el marco de la ley (Indepaz, 2013).

Por otro lado, las elecciones de 2010 supusieron la llegada a poder de nuevo presidente, que, aunque apoyado por el expresidente Álvaro Uribe, tomó disposiciones distintas, distanciándose de una línea de continuista de las políticas de la administración anterior, específicamente la de la seguridad democrática. Este fue el caso de Juan Manuel Santos, ex ministro de defensa en el segundo periodo de Uribe. De modo que, entre 2012 y 2014, la administración de Santos adelantó las conversaciones preliminares entre el gobierno y las FARC-EP, para dar una salida negociada al conflicto. Para el año 2013, se alcanzó un acuerdo preliminar entre las partes sobre la reforma de la tierra, uno de los temas más agudos del conflicto. Además, se contempló que la participación política de las FARC-EP fuese un punto para el Acuerdo Final (CNN, 2016).

En medio del primer periodo de Juan Manuel Santos (2010 – 2014), el presidente enfrentó varios retos políticos y sociales. Entre agosto y septiembre de este año tuvo lugar un paro nacional agrario, organizado por pequeños y medianos productores campesinos, provenientes de distintas zonas del país, los cuales manifestaron su descontento frente a los cambios que, en materia económica, se venían produciendo a nivel nacional, especialmente de aquellos que afectaban su actividad productiva y su autonomía campesina, como por ejemplo “los altos precios de los insumos agrícolas, el ingreso al país de productos extranjeros debido a los tratados de libre comercio y al contrabando, las dificultades de acceso al crédito y a la propiedad territorial, entre otras” (Cruz, 2016: 84).

Adicionalmente, este fenómeno llevó a cabo bloqueos en la movilidad que condujeron a una afectación en el abastecimiento de materias primas, un aumento de los precios y la pérdida económica para otros sectores económicos, específicamente en las ciudades. En consonancia, el paro agrario conllevó una crisis de gobernabilidad para la administración Santos aguzada por las protestas campesinas que desestabilizaron al gobierno – así como su reelección –, además de visibilizar la brecha de pobreza presente entre el campo y la ciudad a pesar del crecimiento económico del país durante ese año (Semana, 2013).

Por otro lado, para este año apareció un nuevo líder opositor que estructuró su propio partido: el expresidente Álvaro Uribe y su recién creado partido Centro Democrático. Aunque la irrupción de este movimiento sugiere antecedentes remotos al primer periodo de gobierno del exmandatario, Losada y Liendo (2016) argumentan que existieron razones del contexto inmediato que llevaron a la formación de esta fuerza política.

El expresidente tenía dos aparentes motivaciones para la creación de un partido que hiciera frente a las medidas del gobierno de Juan Manuel Santos, dentro de las que se encontraba afectar el proceso de negociación con las FARC-EP, el cual se encontraba recién iniciado en La Habana, así como impedir una futura reelección del mandatario en 2014 (Losada y Liendo, 2016). De esta forma, la llegada del Centro Democrático puede ser entendida como la respuesta de unos sectores políticos que veían la administración de Santos con oposición y desconcierto, especialmente por su trato a la guerrilla en medio del conflicto, más aún cuando el presidente fue una figura fundamental en el anterior gobierno.

Esta oposición de Uribe -materializada en el Centro Democrático- fue respuesta a la traición personal de Santos ya que el recién electo presidente había tenido el respaldo del expresidente Uribe durante la campaña, pero que en su ejercicio político como mandatario mostró una ruptura y alejamiento en darle continuidad a las políticas de seguridad, en cambio, adelantó esfuerzos para entablar diálogos con la guerrilla de las FARC-EP, reflejando una lectura distinta del grupo armado y una posición novedosa en buscar una salida política del conflicto. (Losada y Liendo, 2016).

En el inicio del segundo mandato de Santos en 2014, la negociación de paz entre el gobierno y las FARC-EP condujeron a una fragmentación en la sociedad entre aquellos que apoyaban el proceso y los que se posicionaron en contra. En este sentido, la elección presidencial del 2014 estuvo marcada por esta división y la posición frente a la paz fue el eje temático en el que se situó la contienda. Por un lado, Santos postuló su candidatura para la reelección con un discurso en la oposición del dualismo guerra/paz; mientras que, el exministro Óscar Iván Zuluaga, se presentó como el candidato del uribismo, con una postura de oposición a los Acuerdos de Paz fundamentado en su discurso de justicia/impunidad (Comisión de la Verdad, 2022). De esta forma, los resultados de la segunda vuelta evidenciaron la polarización política y social del país, aunque Santos logró ganar con el 51% de los votos frente al 45% conseguido por Zuluaga (RNEC, 2014).

Finalmente, con respecto a la relación con las demás fuerzas políticas, la coyuntura de 2014 produjo un fenómeno político novedoso en el que la izquierda, encabezada por el partido del Polo Democrático Alternativo, apoyó la candidatura de Santos, dando prioridad a la negociación del acuerdo para así alcanzar una salida que contemplara la pacificación del país (Comisión de la Verdad, 2022). Por otro lado, en el marco de las negociaciones con las FARC-EP, a finales de este año, la guerrilla anunció de manera unilateral el cese del fuego y

de las hostilidades por tiempo indefinido (Biblioteca Abierta del Proceso Paz colombiano, s.f).

Más adelante, en 2015, se produjo un giro en contra del Acto constituyente de 2004 que permitió la introducción de la reelección presidencial promovida por Uribe Vélez. A través del Acto constituyente 02 del 2015, se eliminó esta medida con el fin de llevar a cabo una reestructuración en el equilibrio de poderes (Pérez Guevara, Acuña & Uribe, 2021).

Con la reelección de Juan Manuel Santos, se buscó firmar el Acuerdo de Paz para poner fin al conflicto armado e impedir que escalara el número de víctimas y construir una paz estable y duradera. No obstante, después de las negociaciones, se llevó a cabo un plebiscito para refrendar el Acuerdo en el que el “No” obtuvo la mayoría de los votos con el 50,23% de los votos (6.422.136) y el “Sí” pierde con un total de 6.361.762 votos. Adicionalmente, en estas votaciones “solo el 37,43 % del censo electoral acudió a las urnas” (El Tiempo, 2016).

De acuerdo con los resultados del plebiscito, el equipo de negociación realizó modificaciones del Acuerdo, el cual pasaría por un proceso de “Fast Track” similar al utilizado en el congreso estadounidense, para facilitar su aprobación legislativa y poder formalizar y llevar política y jurídicamente a cabo la implementación del Acuerdo final de Paz (Universidad de los Andes, 2022).

Simultáneamente, el Acuerdo final fue refrendado por la Décima Conferencia de las FARC-EP. En este encuentro, el grupo guerrillero discutió que su estrategia como organización se desligaría de las tácticas militares, dándole espacio a la transición política legal, a través de su formación como partido político (Comisión de la Verdad, 2022). Igualmente, en esta conferencia, la guerrilla dejó claro que su proyecto como organización seguía siendo político pero que ahora su intención de lucha se haría desde la vía civil y no armada, transformando por tanto su disposición frente a la paz (Fundación Ideas para la Paz, 2016).

Por último, para 2017, el movimiento insurgente entra a la escena política a través de la formación de su partido político: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (ahora conocido como Comunes), con el cual el movimiento perfiló su proyecto ideológico revolucionario basado en la lucha contra la dominación y la explotación del orden social establecido (Manetto, 2017).

Finalmente, una última medida de reforma institucional aprobada durante en el periodo estudiado fue la Ley 1909 de 2018 que dió forma al “Estatuto de oposición”, el cual fue

planteado como un instrumento normativo para garantizar la participación democrática de los movimientos de oposición al gobierno de turno en los diferentes niveles territoriales (Consejo Nacional Electoral, s.f).

Pese a los avances en materia de paz y al respaldo de la comunidad internacional, así como el de diversos sectores políticos y sociales de Colombia, la apuesta por este tema no fue respaldada por la opinión pública, lo que en 2018 significó de nuevo un giro político hacia la derecha y los preceptos de la seguridad democrática liderados por Álvaro Uribe y su partido con la victoria de Iván Duque.

4.3. Recapitulación

En este capítulo se ha descrito el funcionamiento y composición del congreso colombiano, como una corporación bicameral elegida por sufragio universal a través de un sistema electoral proporcional, de representación territorial en la cámara baja y con una circunscripción única nacional en el senado o cámara alta. Dentro de su organización además de las cámaras, se destaca la existencia de las mesas directivas y las comisiones temáticas permanentes en las cuales inician los proyectos de ley.

Además, el capítulo ha realizado un recorrido vivido en el país durante el período analizado por esta investigación. Se ha profundizado en las presidencias de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos y sus diferentes visiones y tratamiento político de la violencia y el conflicto armado. También se ha abordado de forma sucinta las reformas político-electorales como el Acto 01 legislativo de 2003, la Ley de bancadas de 2005 y la reelección presidencial. Esas reformas institucionales generaron un conjunto de incentivos para la cohesión y organización de la oposición política, consolidando de manera progresiva un sistema multipartidista más controlado. Aunque sus efectos, no hayan logrado, hasta ese momento, una vigorización plena del ejercicio de la oposición en el país.

5. PARAPOLÍTICA Y EL CONGRESO COLOMBIANO 2002-2018.

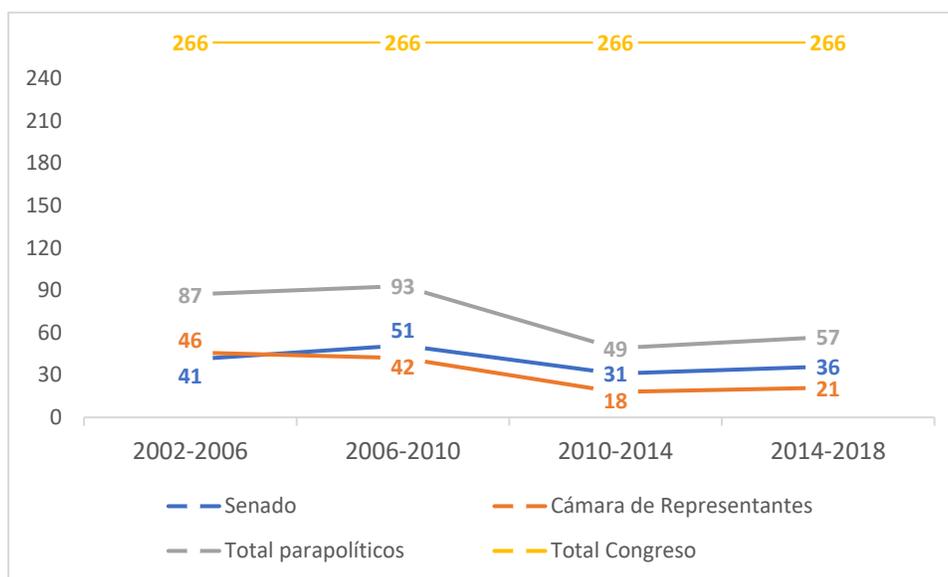
En el capítulo 3 se expuso que la cooptación legislativa ejercida por los parapolíticos en el congreso colombiano se expresa en dos aspectos: su poder en las estructuras organizativas del congreso y en los intereses que defendieron en su labor legislativa a través de la cooptación de proyectos de ley. Por tanto, el objetivo de este capítulo es analizar empíricamente estas dimensiones. En primer lugar, se observa la presencia de los parapolíticos en la organización del congreso, particularmente en las comisiones y en sus mesas directivas, así como también dominio en la presidencia y vicepresidencias de las dos cámaras que conforman el congreso. En segundo lugar, se abordarán las iniciativas de ley patrocinadas por este grupo de acuerdo con los intereses que representaron en el congreso.

5.1. Los parapolíticos del congreso colombiano 2002 – 2018

La alianza estratégica entre los grupos paramilitares y congresistas permitió que más de 200 políticos se hicieran con un escaño en el legislativo colombiano. Como se afirmó en el capítulo 1, la parapolítica presentó características y formas de operar distintas en cada institución, pero también en cada región del país, por lo que los esfuerzos se han centrado en la forma en que se tejieron las alianzas para competir en las elecciones, en los procesos de reclutamiento o de selección de estos candidatos y en indagar sus antecedentes y trayectorias políticas, lo que supera los objetivos de esta investigación que se centra su análisis en la forma en que estos cooptaron el congreso colombiano.

Para analizar las dimensiones propuestas, es importante conocer los rasgos y características de los legisladores colombianos, especialmente los parapolíticos. De 2002 a 2018, el 24,8% de los legisladores fueron parapolíticos. En 2002, el 29% de los congresistas pertenecían a este grupo, mientras que, en 2006, período en el que el fenómeno tuvo su punto máximo, su presencia llegó al 30,5%. En 2010, la presencia de parapolíticos en el Congreso disminuyó más del 10%, aunque no desapareció del todo, en ese periodo, los parapolíticos que para este caso son los llamados "herederos " ocuparon el 18% de las bancas del Congreso. En 2014, hubo un leve aumento con el 20,7%.

Gráfico 5-1 Número de Parapolíticos en el Congreso.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa.

De los 285 parapolíticos con representación entre 2002 y 2006, el 55,8% estuvieron en el Senado y el 44,2% en la Cámara de Representantes. El Senado fue la cámara que tuvo más parapolíticos (35,5%) en proporción a su tamaño, 102 escaños, albergando más que la Cámara de Representantes que está compuesta por un total de 166⁴² legisladores. El periodo 2002-2006, que constituye la primera legislatura analizada por este estudio fue el único en que la proporción más alta de parapolíticos se encontró en la cámara baja con el 52,3%.

Tabla 5-1 Parapolíticos en las cámaras del Congreso Colombia 2002-2014

	Cámara	Senado
Sí	127 (18%)	159 (36%)
No	576(82%)	289 (64%)
Total	703	448

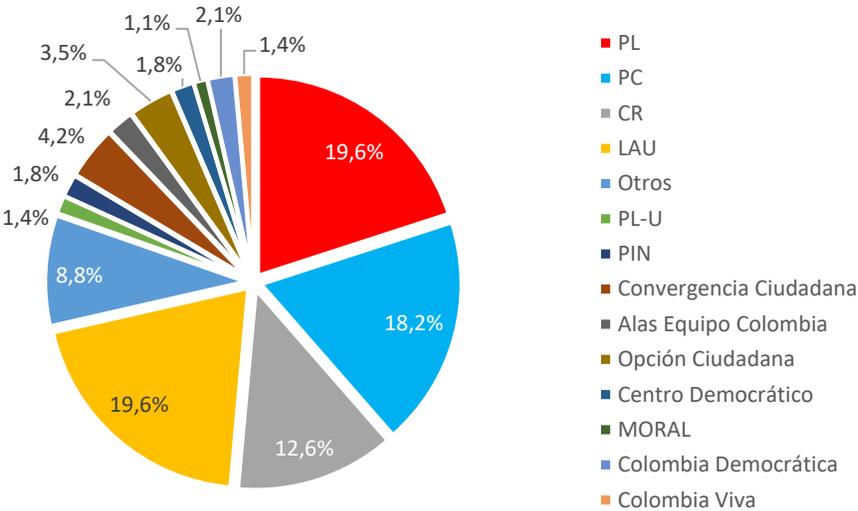
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa

Los partidos dos tradicionales: Liberal y Conservador junto con el Partido de la U, fundado por distintas facciones de estos dos partidos en 2005, fueron los que contaron con un mayor número de parapolíticos, cerca del 19% de los representantes de estos partidos fue parapolítico. El partido Cambio Radical es el cuarto partido con más parapolíticos en sus filas legislativas entre 2002 y 2018 con el 12,6% (ver gráfico 5-1).

⁴² Ver Capítulo 4

Por su parte, partidos de izquierda como el Polo Democrático Alternativo, centro izquierda como el Partido Verde, indígenas como la Alianza Social Indígena y Autoridades Indígenas de Colombia e independientes como el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA, no tuvieron ningún parapolítico como congresista durante este periodo.

Gráfico 5-2 Parapolíticos en los partidos políticos colombianos 2002 – 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

Llama la atención la presencia de partidos pequeños surgidos gracias a la operación avispa y a los incentivos del sistema electoral laxo (Duque, 2011; Pérez Guevara, 2011; Raga y Botero, 2006) que permitía la *fácil* creación y la representación de partidos en el Congreso, los cuales tuvieron sus orígenes en la década del 2000 y que, como se verá más adelante (ver gráfico, 5-2), fueron partidos propiamente parapolíticos ya que sus líderes naturales y toda su estructura organizativa estaba estrechamente ligada con grupos paramilitares.

Partidos como Convergencia Ciudadana, posteriormente Partido de Integración Nacional PIN y finalmente Opción Ciudadana, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática, Movimiento Renovador de Acción Social MORAL, Colombia Viva, entre otros, perdieron su personería jurídica vía judicial por parte del Consejo de Estado debido a su probada relación con grupos paramilitares o por vía electoral debido a que sus representantes fueron detenidos y, por tanto, no presentaron listas en elecciones posteriores.

No obstante, estas estructuras y liderazgos lograron adaptarse a esta situación y a las nuevas reglas electorales de 2006 en las que se impuso un umbral electoral del 2% en las elecciones

a congreso que posteriormente subió al 3%⁴³. Este es el caso de Convergencia Ciudadana que, como se decía anteriormente, se transformó -en cada periodo- en un partido con una etiqueta distinta, pero con las mismas estructuras políticas ilegales. También el partido Alas Equipo Colombia, producto de la fusión en 2005 entre el movimiento Alas y el movimiento Equipo Colombia. Ambos partidos albergaron a congresistas condenados por parapolítica pero siguieron funcionando hasta 2009.

El panorama cambia cuando se observa la proporción de parapolíticos pertenecientes a cada partido. En partidos jóvenes, pequeños y en particular los dos descritos con anterioridad contaron con un porcentaje importante de estos políticos como representantes. La tabla 2 muestra que estos partidos fueron conformados en más del 40% por este tipo de representantes, también que toman protagonismo partidos con poca representación en el congreso pero que la mayoría de sus congresistas fueron elegidos gracias a la alianza entre políticos y paramilitares.

Tabla 5-2 Congresistas Parapolíticos en los partidos políticos 2002-2018 (%)

Partido	%
Colombia Viva	100
MORAL	75
Colombia Democrática	75
Convergencia Ciudadana	50
Opción Ciudadana	48
Alas Equipo Colombia	43
MIO	40
PIN	36
100% Colombia	33
Otros	33
CR	29
LAU	28
Apertura Liberal	25
PC	23
PL	21
PL-U	20

⁴³ La reforma política de 2003, que en elecciones nacionales se hizo efectiva en 2006 impuso un umbral electoral del 2% para Senado y de la mitad del cociente electoral para la Cámara de Representantes, no obstante, este umbral poco opera debido al efecto de la fórmula D´Hont en las listas a la cámara de representantes en el que la cifra repartidora generalmente es más alta que el umbral impuesto por la reforma.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

De la anterior tabla destaca el partido Colombia Viva, en el que todos sus parlamentarios fueron parapolíticos, con la particularidad de que sus cuatro congresistas elegidos en 2002 y 2006 fueron condenados por parapolítica y el movimiento MORAL en el que 3 de sus 4 congresistas fueron parapolíticos. También el partido Colombia Democrática destaca por su porcentaje de parapolíticos. El liderazgo de este partido fue detentado por Mario Uribe, primo del expresidente Álvaro Uribe Vélez, quien fue uno de los primeros condenados por parapolítica en 2011⁴⁴.

Solo los partidos tradicionales y los que nacieron en su interior aún conservan su personería jurídica, los partidos y movimientos parapolíticos fueron desapareciendo como etiquetas partidistas desde 2010. No obstante, sus estructuras y liderazgos se fueron hacia otros partidos, hecho que dio origen a los herederos de la parapolítica definidos en el capítulo 3. Ejemplos claro de esta estrategia fueron el Movimiento 100% Colombia -fundado en 2014- y que sirvió de nueva plataforma para parapolíticos o el partido Centro Democrático fundado en ese mismo año. En el caso del partido Centro Democrático la alta presencia de parapolíticos se debió principalmente a los herederos de la parapolíticos que, para los efectos de esta investigación, son considerados como parapolíticos.

Es necesario precisar que el Partido Liberal Uribista PL-U es tenido en cuenta de forma separada del Partido Liberal Colombiano para el periodo de 2005–2006. La razón de esta decisión está motivada por el hecho de que el Partido Liberal Colombiano se dividió informalmente en el congreso. De modo que unos siguieron ejerciendo su labor con el oficialismo y otros, agrupados como PL-U, se declararon uribistas. Esta facción fue uno de los movimientos que dio origen al Partido de la U, en referencia al primer apellido de Álvaro Uribe Vélez⁴⁵, por lo que solo aparece en la primera ola de estudio.

Debido a el escándalo judicial y las primeras sentencias de la Corte Suprema de Justicia condenando a los parapolíticos se transformó el fenómeno con la aparición de los herederos de la parapolítica, que lograron conseguir avales en nuevos partidos y en partidos

⁴⁴ Corte Suprema de justicia. Sala de Casación Penal- Aprobado acta número 55. Bogotá, D.C., veintiuno (21) febrero de dos mil once (2011).

⁴⁵ El partido ha tenido varias transformaciones dada su composición y trayectoria gobiernista, durante la presidencia de Juan Manuel Santos el partido rescató su nombre como Partido Social de Unidad Nacional, apelando al nombre de la coalición de gobierno que durante los ocho años se denominó la Unidad Nacional. Actualmente el partido se llama Partido de la Unión.

tradicionales. Los parapolíticos tendieron a concentrarse en el Partido de la U que, con el pasar del tiempo llegó a concentrar el 22,6% de los parapolíticos en el congreso en su año de fundación y pasó a albergar más del 35% en 2014, mientras sus homólogos disminuyeron el número de parapolíticos en su interior con el pasar del tiempo⁴⁶.

Es claro que los parapolíticos fueron congresistas que pertenecieron a la bancada de gobierno o por lo menos fueron afines a los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010) y Juan Manuel Santo (2010 – 2018), eso sí, con mayor intensidad durante los periodos de 2002 y 2006 en los que se muestra un patrón de actuación proclive a la aprobación y apoyo de las iniciativas gubernamentales en el congreso (Acemoğlu, et al., 2012). Esto no debería sorprender teniendo en cuenta la dinámica política colombiana, en donde históricamente la oposición política en el legislativo ha sido minoritaria. No obstante, la proporción de congresistas afines al gobierno aumenta cuando estos son parapolíticos.

Así, en total, el 90,2% de parapolíticos fueron gobiernistas, 20% más que el promedio del total de legisladores de gobierno que representan el 71%. La distribución de parapolíticos afines al gobierno de turno en cada legislatura es mayoritaria, aunque con variaciones. De modo que en 2002 los parapolíticos afines al gobierno fueron el 89,7% y en 2006 el 84,9%.

Ahora bien, cabría esperar que con el cambio de presidente en 2010 y el cambio en la agenda política del gobierno, especialmente después de la ruptura entre Juan Manuel Santos y su antecesor y jefe político, Álvaro Uribe Vélez, los políticos relacionados con grupos paramilitares hubieran migrado a la oposición, al menos en 2014 cuando Uribe fundó su propio partido Centro Democrático y encabezó la lista al Senado declarándose jefe de la oposición y contrario a las políticas de paz de Santos. Cabe recordar que estas últimas afectaron a sectores conservadores regionales, como los que apoyaron en su momento la alianza político-paramilitar. No obstante, todos los congresistas parapolíticos en 2010 pertenecieron a la coalición de gobierno y en 2014 este porcentaje fue del 91%. Este aumento porcentual se puede explicar por varios factores relacionados entre sí: primero, por la disminución paulatina de los parapolíticos en el congreso (ver gráfico 1); segundo, por la disminución de partidos políticos en el congreso gracias al aumento de los umbrales electorales y; tercero, por la obligatoriedad de actuación en bancadas para los legisladores

⁴⁶ El Partido de La U se ha convertido en un partido atrápalo todos y se ha caracterizado por ser un partido gobiernista, hasta el 2022 ha hecho parte de la coalición de gobierno.

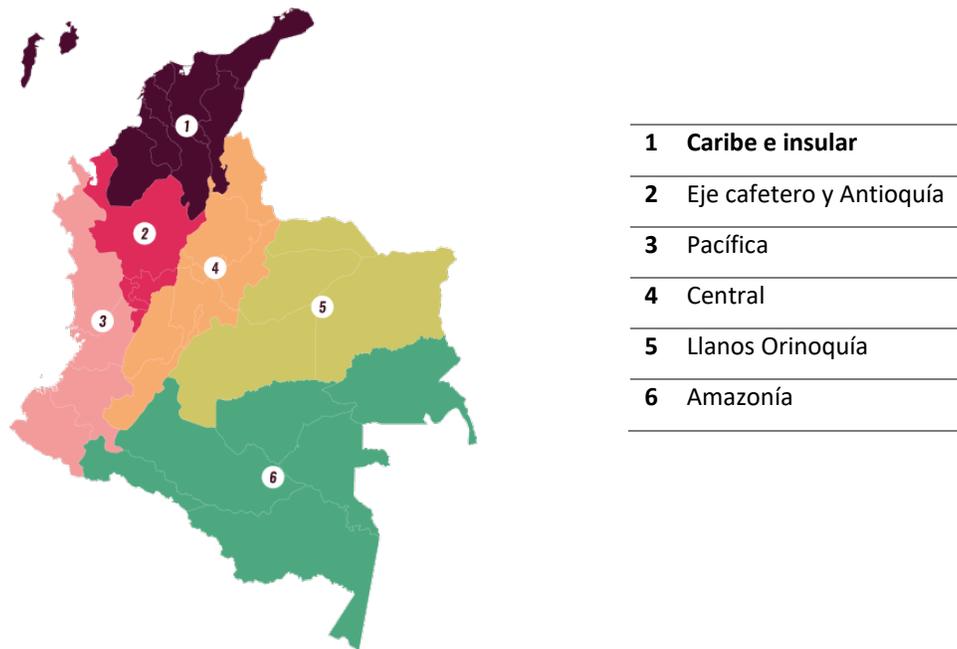
lo que hizo que perdieran cierta autonomía en su comportamiento en el legislativo⁴⁷. Lo anterior teniendo en cuenta la histórica tradición gobiernista de los congresos en Colombia, en la que la oposición ha sido en la mayoría de los casos una minoría política (Duque Daza, 2011; Montilla, 2011; Castro, et al., 2017).

Finalmente, de acuerdo con lo afirmado por Velasco (2014), Gutiérrez Sanín (2014) y (Gutiérrez Sanín y Vargas Reina, 2017) la parapolítica no fue un fenómeno homogéneo, como ya fue señalado en el capítulo 1. De modo que tuvo distintas expresiones tanto a nivel territorial y regional como el institucional. El congreso colombiano bicameral, con la Constitución de 1991 mantuvo la representación departamental para la cámara baja (cámara de representantes) y convirtió la cámara alta (senado) en una circunscripción única nacional, con el fin de favorecer la representación de intereses nacionales. No obstante, el senado mantuvo su esencia regional, ya que los senadores tienen una alta concentración regional o departamental (Flórez Henao, 2008).

Así las cosas, los parapolíticos presentan una concentración importante en ciertas regiones del país. De acuerdo con la división regional del Departamento Nacional de Estadística DANE, el 51,7% de los parapolíticos provienen de los departamentos que hacen parte de la región caribe, a pesar de que el mayor número de legisladores analizados son de la región central 34,9%.

⁴⁷ La coalición de gobierno de la Unidad Nacional fue un ejemplo exitoso de actuación en bancada durante 2010 y 2014, toda la coalición gobiernista de Juan Manuel Santos tenía una acción coordinada para la discusión y votación de iniciativas en el congreso. La prensa y diferentes sectores de la oposición denominaron a la unidad Nacional como la “aplanadora santista”.

Gráfico 5-3 Regiones Colombia DANE 2020



Fuente: Departamento Nacional de Estadística DANE, 2020

Se entiende la alta presencia de parapolíticos en la costa caribe colombiana por el funcionamiento de redes clientelares establecidas históricamente -incluso antes del Frente Nacional- las cuales han sustentado la política electoral. Estas redes están relacionadas con la dinámica económica local que mantuvo el modelo hacendatario heredado desde el siglo XIX -en donde la ganadería extensiva era funcional a la acumulación de la tierra- con la dinámica administrativa, a través del establecimiento de relaciones con los centros de poder. Este tipo de funcionamiento ha permitido la formación de entidades territoriales -como municipios y departamentos- en los que se mantienen pautas culturales e instituciones informales basadas en un sistema de lealtades en los que cobra un peso importante la familia y el parentesco. De este modo en la costa Caribe colombiana se presente un mayor solapamiento entre élites políticas, económicas y familiares que en otras regiones (Ocampo, 2014).

Estas redes se transformaron con el pasar de las décadas adaptándose a reformas implementadas para la modernización del Estado colombiano como la descentralización de la década de 1980 y la Constitución de 1991, en parte, gracias a la imposibilidad de que los intentos modernizadores llegaran a las zonas periféricas del país (Leal Buitrago y Dávila,

1991). Esto sirvió como caldo de cultivo para que, ante la amenaza insurgente, estas familias políticas se aliaran con grupos paramilitares para preservar su seguridad económica y personal tal y como sucedió en el departamento de Córdoba que instauró una jurisdicción paramilitar con base legal en Las Convivir⁴⁸ y que, entre 1997 y 1998, se organizaron como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá ACCU (Ocampo, 2014: 262).

Es por lo anterior que los parapolíticos de la zona destacaron por pertenecer a las élites regionales tradicionales caracterizadas por ser redes de parentesco. Este es el caso del parapolítico condenado Álvaro Araújo Castro, hijo de Álvaro Araújo Noguera, exministro de agricultura, exsenador y ganadero, que terminó siendo prófugo de la justicia por paramilitarismo, hermano de María Consuelo Araújo Castro, exministra de relaciones exteriores y sobrino de Consuelo Araujo exministra de cultura, el de Jorge Visbal Martelo que fue dirigente gremial, embajador y congresista y el de Luis Eduardo Vives Lacouture, todos pertenecientes a la élite histórica del departamento del Magdalena y su capital Santa Marta (Verdad Abierta, 2010).

La procedencia de los parapolíticos de regiones distintas a la Caribe varía en cada periodo. En 2002 el 19,5% son de la región Amazonía, el 16% de la región central, mientras que en 2006 la región central y la del eje cafetero y Antioquía concentraron el 15% y el 19% de los parapolíticos respectivamente. En 2010 se distribuyen de manera más equitativa en las regiones del país, aunque con un importante aumento de los parapolíticos del Pacífico, que pasaron de ser el 3,4% en 2002 al 10,2%.

Los parapolíticos provenientes de la región Amazonía disminuyeron en más del 50% entre 2002 y 2010, desapareciendo en 2014. Lo mismo sucede en la región de Llanos Orinoquía en la que se pasó de cuatro en 2006 (3,4%) a 1 (1,8%) en 2014. Los provenientes de la región eje cafetero Antioquía aumentaron en más de un 50% su representación de 2002 a 2006, teniendo en promedio un poco más del 12% de los parapolíticos durante todos los periodos de estudio.

La representación regional de los parapolíticos en el congreso se solapa con las regiones en que se crearon y expandieron los grupos paramilitares más poderosos del país y que en la década del 2000 se confederaron en las Autodefensas Unidas de Colombia AUC y con las

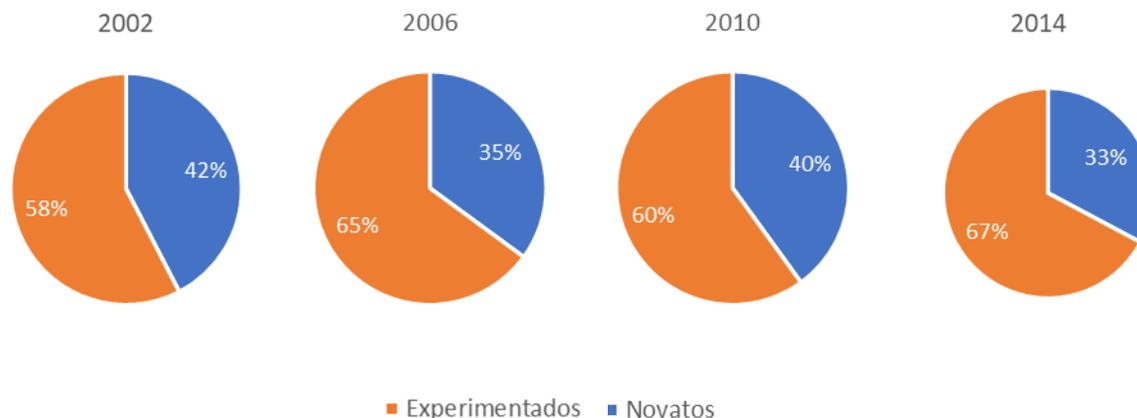
⁴⁸ Las Convivir fueron grupos de Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural creadas por el Decreto Ley 356 de 1991 con el fin de promover la paz y la seguridad en los territorios. La mayoría de estas estaban armadas y a finales de la década de los 90 se convirtieron en uno de los principales antecedentes del paramilitarismo en Colombia.

zonas geográficas en las que se hicieron los pactos entre políticos y paramilitares descritos; Ralito en el departamento de Córdoba, Chivoló en el Magdalena o el de Coordinación en el Casanare.

Se destaca la presencia de parapolíticos en la región eje cafetero – Antioquia con la presencia de las ya mencionadas ACCU que iniciaron sus acciones y expansión desde el norte del departamento de Antioquia y el bloque Cacique Pipintá en el eje cafetero. (Centro Nacional de la Memoria Histórica, 2022). También, la existencia de parapolíticos provenientes de la región de los Llanos- Orinoquía, en donde operaron los grupos de autodefensa del Norte del Casanare que se conocieron después como el bloque Vencedores de Arauca y el bloque Centauros de las AUC. Todos estos territorios mantienen una característica similar al ser zonas de colonización y de expansión agrícola que fue legalizada para uso de ganadería extensiva y proyectos agroindustriales (Centro Nacional de la Memoria Histórica, 2020; Carroll, 2015; Rutas del Conflicto y La liga contra el silencio, 2021).

Como se anotaba en el capítulo 1, la parapolítica se descubrió gracias a las investigaciones realizadas por organizaciones de la social edad civil y medios de comunicación en los que se descubrieron patrones atípicos de las votaciones en el congreso y una rotación importante en su composición en la que surgieron nuevos liderazgos. No obstante, al observar la experiencia de los parapolíticos en el congreso, se encuentra que éstos en su mayoría eran políticos experimentados. Es decir, eran legisladores que habían sido representantes y senadores con anterioridad en un 62%, mientras que los parapolíticos novatos representaron el 38%.

Gráfico 5-4 Experiencia de los parapolíticos en el congreso colombiano 2002 – 2018 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

En el año 2002 se encuentra el mayor número de parapolíticos sin experiencia. Es decir, en este periodo el 42% de los parapolíticos del congreso llegaba por primera vez a esta corporación pública. El porcentaje de parapolíticos que ocupaba por primera vez el congreso fluctuó periodo a periodo, siendo 2010 el año en que los parapolíticos novatos, en este caso herederos, fue del 40%. El hecho de que la mayoría de los parapolíticos sean políticos experimentados, se relaciona con lo expuesto por Leal Buitrago y Dávila (1990) y Gutiérrez (2015) sobre la expresión regional del poder político y la anomalía democrática colombiana, en la que la alianza entre los políticos y grupos ilegales encuentra sus antecedentes incluso antes de la constitución de 1991, en donde la descentralización fiscal, administrativa y política aprobó la elección popular de autoridades locales⁴⁹, incentivó a las elites regionales a establecer alianzas con grupos armados para mantener o aumentar el control y poder político en los territorios ante la competencia electoral.

5.2. La presencia de los parapolíticos en las estructuras organizativas del Congreso ¿Qué puestos de poder ocuparon en el Congreso de la República?

Como se mencionó en capítulos anteriores, las unidades organizativas de los congresos resultan esenciales en el análisis debido a que en éstas se materializan los poderes de agenda, de información y de coordinación de los legisladores con miras a una mayor eficiencia en el proceso legislativo. La delimitación de la agenda es una de las cuestiones cruciales para el control de las decisiones tomadas en el parlamento de modo que tener presencia y poder en

⁴⁹ En Colombia los alcaldes y gobernadores fueron designados por el presidente de la república hasta el año 1987.

la mesa directiva y en las comisiones de cada cámara es una tarea estratégica en el juego de intereses a defender por parte de sus miembros.

También se destacó la importancia de su conformación, organización y atribuciones formales, en la medida en que éstas se pueden convertir en condicionantes para obtener mayor o menor poder dentro del congreso y, por tanto, convertirse en un incentivo para los legisladores o grupos políticos experimentados, poderosos o más ambiciosos, que tienen la necesidad de controlar la agenda política. Lo mismo sucede con la conformación de las mesas directivas en el plenario y en las comisiones de interés.

Lo anterior sugiere que los parapolíticos buscarán de una u otra forma, hacerse con los puestos estratégicos dentro del Congreso para poder controlar la agenda legislativa, dar mayor celeridad a los temas de su interés y así cooptar la institución representativa. En este caso se esperaría que los parapolíticos se encuentren ubicados en tres ámbitos organizativos del congreso: las comisiones en las que se tratan los temas de su interés y en las mesas directivas tanto de las comisiones como del congreso en general para tener un mayor control sobre la agenda legislativa.

5.2.1. Los parapolíticos en las comisiones

Las motivaciones territoriales, económicas y político institucionales posibilitaron la alianza entre políticos y paramilitares, entonces la cooptación del legislativo según el modelo propuesto implica que los parapolíticos ocupen las comisiones en que inician y se discuten los proyectos de ley de su interés. En Colombia existen siete comisiones constitucionales permanentes, las cuales se ocupan de la discusión de los proyectos según el tipo de ley o la temática o sector de la iniciativa, por ejemplo, en el caso de los actos legislativos, estos solo pueden iniciar en la comisión primera por tratarse de reformas constitucionales. De esta manera, la cooptación implica que los parapolíticos tiendan a ubicarse mayoritariamente en 4 de 7 comisiones, las cuales se muestran a continuación:

Tabla 5-3 Comisiones de interés para los parapolíticos

Comisión	Temas que discute
Primera Miembros: 19 en el Senado 35 en la Cámara	Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.
Segunda Miembros: 13 en el Senado 19 en la Cámara	Política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional.
Tercera Miembros: 17 en el Senado 29 en la Cámara	Hacienda y Crédito Público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.
Cuarta Miembros: 15 en el Senado 27 en la Cámara	Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa
Quinta Miembros: 13 en el Senado 1 en la Cámara	Régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.
Sexta Miembros: 13 en el Senado 18 en la Cámara	Comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectro electromagnético; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.
Séptima Miembros: 14 en el Senado 19 en la Cámara	Estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

En azul las comisiones de interés parapolítico.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 3 de 1992 Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Es necesario conocer de manera general la forma en que los parapolíticos se ubicaron en las comisiones, para después determinar si ocuparon las comisiones de su interés y, por tanto,

afirmar que hubo un proceso de cooptación en la estructura organizativa del congreso colombiano.

Como se ve en la tabla 3, la comisión primera es la comisión con un mayor número de integrantes, lo cual hace que el mayor número de congresistas se ubique allí. No obstante, al observarse la distribución de los parapolíticos en las diferentes comisiones, se ubican en mayor proporción en las comisiones de su interés.

*Tabla 5-4 Parapolíticos en las comisiones del Congreso de la República 2002-2018
Distribución por olas de estudio (%)*

	1	2	3	4	5	6	7
2002-2006	19,5%	6,9%	18,4%	17,2%	17,2%	12,6%	8,0%
2006-2010	18,3%	9,7%	18,3%	18,3%	17,2%	8,6%	9,7%
2010-2014	16,3%	8,2%	18,4%	22,4%	12,2%	10,2%	12,2%
2014-2018	7,0%	8,8%	24,6%	22,8%	15,8%	14,0%	7,0%
Total	16,1%	8,4%	19,6%	19,6%	16,1%	11,2%	9,1%

En azul las comisiones de interés parapolítico.

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

Tal como y como se observa en la tabla 5-4, estos se ubicaron en mayor proporción en las comisiones tercera y cuarta, mientras que, la comisión segunda fue la que contó con menos presencia de estos legisladores. Si se observa esta distribución por legislatura, se encuentra que, en 2002 los parapolíticos tuvieron mayor presencia en la comisión primera y en la tercera con el 21,1% y 18,9% respectivamente, mientras que en 2006 se observa una mayor presencia en la comisión primera y en la cuarta. En 2010, al igual que en periodos anteriores los parapolíticos se ubicaron en las comisiones primera, tercera y cuarta, con el 18%, 18% y 22% respectivamente. En 2014, la presencia de los parapolíticos (en su mayoría herederos) en la comisión primera, disminuyó y se concentró en las comisiones tercera y cuarta con el 25% y 23% respectivamente.

La presencia de los parapolíticos en cada comisión de acuerdo con los temas de su interés se relaciona con el método de elección para su integración. A pesar de disponer un sistema de cociente electoral previa inscripción de listas por parte de cada partido que define cuántos congresistas por partido tienen derecho a ocupar cada comisión, la elección de quienes serán sus miembros, está precedido por una serie de acuerdos informales entre las organizaciones políticas de acuerdo con su poder (número de bancas) dentro de las cámaras y sus intereses

de agenda. Lo mismo sucede para la elección y rotación de las mesas directivas de toda la corporación y de cada una de las comisiones que se renueva cada año.

Tradicionalmente, la comisión que más interesa a los legisladores es la primera, debido a que allí se tratan asuntos constitucionales. Sin embargo, el interés varía de acuerdo con la coyuntura política y con la agenda del presidente, aunque en la mayoría de los casos siempre se encuentra el interés por pertenecer a la comisión tercera y cuarta, ya que estas tratan temas relacionados con la hacienda pública y el presupuesto (Arteaga, 2014). Teniendo en cuenta lo anterior, la composición de las comisiones responde a la repartición proporcional dada por el sistema de elección, ya que los dos partidos más grandes en cada periodo son los que tienen mayor presencia en cada comisión, pero, al observar la presencia en las comisiones por cada partido de acuerdo con porcentaje de parapolíticos en su interior, esta distribución cambia.

Tabla 5-5 Miembros de comisiones distribución por partido político (%) 2002 – 2018.*

	Comisiones						
	1	2	3	4	5	6	7
Colombia Viva	50,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%
MORAL	50,0%	0,0%	25,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%
Colombia Democrática	0,0%	0,0%	0,0%	75,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Convergencia Ciudadana	8,3%	4,2%	8,3%	29,2%	25,0%	20,8%	4,2%
Opción Ciudadana	23,8%	9,5%	4,8%	19,0%	14,3%	9,5%	19,0%
Alas Equipo Colombia	14,3%	14,3%	7,1%	14,3%	28,6%	7,1%	14,3%
MIO	0,0%	0,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
PIN	28,6%	7,1%	14,3%	7,1%	14,3%	14,3%	14,3%
100% Colombia	66,7%	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

* Partidos con mayor porcentaje de parapolíticos

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

Si bien los legisladores de los partidos con mayor número de parapolíticos como los que se observan en la tabla 4, ubicaron sus legisladores en la comisión primera, se encuentra que partidos como Colombia Democrática y Convergencia Ciudadana ubicaron a sus legisladores en las comisiones cuarta y quinta (presupuesto y agricultura). La mayoría de los legisladores del partido Alas estuvieron en la comisión quinta, mientras que los legisladores del movimiento 100% Colombia se concentraron mayoritariamente en la comisión primera y en la tercera (Hacienda).

Esto guarda relación con la coyuntura política colombiana que marcó cada periodo estudiado. Las legislaturas de 2002 a 2006 y de 2010 a 2014 se corresponden con los primeros periodos presidenciales de los presidentes Uribe Vélez y Santos, respectivamente y estuvieron marcados por una fuerte ola reformista. En el primer caso, por varias reformas del Estado y de la economía en el marco de sus propuestas para la creación de un “gobierno austero”⁵⁰. Ejemplos de estas reformas fueron la fusión de varios ministerios, la aprobación de la Ley de Justicia y Paz en el marco de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, el cambio constitucional para permitir reelección presidencial, la reforma laboral o la reforma tributaria. En el caso de Santos, es necesario citar los cambios institucionales y legislativos del Proceso de Paz con la guerrilla de las FARC y su posterior implementación, así como la ley de víctimas y restitución de tierras, la reforma a la justicia penal militar, la reforma al servicio de inteligencia colombiano, la escisión de los ministerios fusionados por su antecesor, el estatuto de salud o la ley del primer empleo, entre otros.

Estos dos periodos fueron una especie de alistamiento para la implementación del modelo de Estado y de país que cada presidente tuvo. En el caso de la presidencia de Uribe Vélez, coincidió con el proceso de captura y reconfiguración del Estado explicado por Garay et al. (2008), en el que se llevaron a cabo las reformas institucionales y económicas beneficiosas para los agentes de captura, en este caso los paramilitares. Esto explica la disminución de parapolíticos en la comisión primera periodo a periodo y que, a diferencia de los partidos tradicionales y mayoritarios, los partidos compuestos en su mayoría por parapolíticos buscasen puestos en otras comisiones, dado su origen personalista y regional, con el fin de preservar sus intereses puntuales o motivaciones, descritas en el capítulo 1 y que se tratarán en el siguiente apartado a partir del análisis de la segunda dimensión de la cooptación legislativa.

Las comisiones segunda y séptima fueron las de menos interés para los parapolíticos, salvo algunas excepciones como en 2002 en que el 50% de los congresistas del partido Colombia Viva perteneció a la comisión segunda y el 49% del partido Convergencia Ciudadana a la

⁵⁰ Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un estado comunitario.

sexta Se estaca que en 2006 el único representante del movimiento MORAL se ubicó también en la comisión séptima⁵¹.

Ahora bien, al observar la distribución de los parapolíticos en cada comisión en cada una de las cámaras se encuentra que en el Senado los parapolíticos tuvieron más presencia en las comisiones tercera, cuarta y quinta, mientras que, en la Cámara de Representantes en la cuarta, quinta y primera, aunque sin mucha diferencia en la distribución de parapolíticos en cada cámara, con excepción de la comisión quinta en el que hubo más del 50% de parapolíticos en el senado que en la cámara.

Tabla 5-6 Congresistas en comisiones del Congreso - Distribución por cámara (%)

	Comisión						
	1	2	3	4	5	6	7
Senado	13,2	9,4	18,2	18,2	20,8	10,1	10,1
Cámara de Representantes	19,8	7,1	21,4	21,4	10,3	11,9	7,9

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

5.2.2. Los parapolíticos en las mesas directivas las comisiones

Durante el periodo de estudio, el 31,7% de los congresistas perteneció a la mesa directiva de las siete las comisiones constitucionales. De entre los presidentes y vicepresidentes de comisión, un 31,7% pertenecía al grupo de legisladores parapolíticos. Este resultado evidencia que la proporción de parapolíticos en las mesas directivas fue mayor en comparación con su representación en el Congreso colombiano (Ver tabla 5-7)

Tabla 5-7 Congresistas en mesas directivas de comisión – todas las legislaturas (%)

	Total	Presidente	Vicepresidente	Sin cargo
No parapolíticos	76%	16,5%	13,2%	70,3%
Parapolíticos	24%	21,3%	16,4%	62,2%

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

⁵¹ Cabe aclarar que el partido MORAL era un partido que compartía líderes y candidatos con Colombia Democrática de Mario Uribe Escobar y Miguel Pinedo Vidal ambos condenaos por parapolítica crearon este partido.

Durante los períodos de 2002 y 2006, que corresponden con el auge del fenómeno de los "parapolíticos", se observó una mayor presencia de estos en las mesas directivas de comisión con el 33% y 35% respectivamente. Sin embargo, en 2010, se produjo una disminución del 13% en su representación en estas mesas, lo cual es esperable debido a la disminución de su presencia en el congreso a partir de esta legislatura en donde su representación pasó del 30, 5% en 2006, al 18% en 2010 (Ver gráfico 5-5).

La mayoría de los parapolíticos que llegaron a ser presidentes de comisión, lo hicieron en la comisión quinta con un 27,7% de representación, seguido de la comisión cuarta con un 17%. En contraste, sólo el 6,4% llegó a ser presidente de la comisión tercera y el 8,5% de la sexta. Lo anterior significa una preferencia sobre estas dos comisiones, teniendo en cuenta que los demás congresistas se distribuyeron de manera más equitativa en las mesas directivas de las comisiones.

Tabla 5-8 Congresistas en mesas directivas de comisión

	Comisión						
	1	2	3	4	5	6	7
Parapolíticos	13,8%	10,5%	7,3%	16,7%	26,1%	13,3%	12,4%
No parapolíticos	12,5%	22,2%	5,8%	12,1%	14,8%	13,6%	19,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

Esta distribución varió en cada periodo de estudio. En 2002, se presentó una mayor concentración de este grupo en la comisión quinta (40%) y en la primera (26%). Para 2006, los parapolíticos se concentraron mayormente en las presidencias de la comisión cuarta y quinta (22%), seguida de las comisiones primera y séptima con el 15,6%. La comisión tercera tuvo poca presencia de presidentes parapolíticos.

En 2010 la distribución también fue equitativa, los parapolíticos se ubicaron en las comisiones tercera, cuarta y quinta (18%), al igual que en 2002, la comisión segunda fue la que menos contó con presidentes de este grupo de legisladores. En 2014 se volvieron a ubicar en las mesas directivas de las comisiones cuarta y quinta con el 25%, seguida de la sexta con el 20% destacándose un porcentaje importante de parapolíticos presidentes en la comisión sexta. En este último periodo se destaca su poca presencia en la comisión primera, lo cual se relaciona con los ciclos reformistas que se corresponden con el periodo de 2002 y 2010.

La cámara en la que se encuentran los parapolíticos es un factor relevante al momento de buscar la presidencia de alguna comisión. En el Senado, el 40% de los presidentes de comisiones eran parapolíticos, mientras que en la Cámara de Representantes este porcentaje era del 22%. Estos datos reflejan la distribución de este grupo en cada cámara, aunque superan su cuota de representación en la toda corporación (Ver tabla 5-6), lo que puede sugerir un interés por parte de este grupo en controlar las mesas directivas de las comisiones.

La variable tiempo también es importante en la distribución de los parapolíticos en las mesas directivas de las comisiones de cada cámara. En el Senado, durante el año 2002, se observó una mayor concentración de este grupo en las mesas directivas de las comisiones quinta y primera, con el 46,2% y el 30,8%, respectivamente. En 2006, los parapolíticos mantuvieron su interés en estas comisiones, aunque un porcentaje importante se desplazó hacia la presidencia de las comisiones tercera (21%) y segunda (15%). En 2010, la comisión quinta continuó siendo importante, con el 26,3% de "parapolíticos", pero también ganó relevancia la comisión séptima, donde se ubicó el 21% de este grupo. En 2014, la mayoría de los "parapolíticos" volvió a concentrarse en la presidencia de la comisión quinta.

En la Cámara de Representantes, la mesa directiva de la comisión quinta también fue la más buscada por los parapolíticos durante todas las olas de estudio. Se destaca que 2002, el 33% de este grupo también fue presidente de la comisión sexta, desapareciendo en 2006, en donde los parapolíticos se desplazaron a las mesas directivas de la comisión primera (28%), tomando relevancia las de la tercera y la cuarta con el 24% y 21% respectivamente. En 2010 se destaca la concentración de este grupo en la presidencia de la comisión cuarta con más del 40% y en 2010 con el 50%. En estos últimos periodos los representantes parapolíticos perdieron las presidencias de las mesas directivas de las comisiones primera, segunda y quinta de esta cámara.

En la Cámara de Representantes, la mesa directiva de la comisión quinta ha sido la más buscada por los políticos con vínculos paramilitares. En 2002, el 33% de este grupo también había ocupado la presidencia de la comisión sexta, pero a partir de 2006, los parapolíticos comenzaron a concentrarse en las mesas directivas de la comisión primera (28%), seguidas de las de la tercera y la cuarta, con el 24% y el 21% respectivamente. En 2010, más del 40% se concentraron en la presidencia de la comisión cuarta, y en 2014, en el 50%. En estos dos últimos periodos, los representantes con vínculos con grupos armados ilegales perdieron la

presidencia de las mesas directivas de las comisiones primera, segunda y quinta de esta cámara.

5.2.3. Los parapolíticos en las mesas directivas del congreso

Además de controlar las comisiones, el proceso de cooptación de la institución representativa implica ocupar espacios de poder en la estructura general del congreso, particularmente en las mesas directivas de los plenarios en el Senado y la Cámara de Representantes. Las mesas tienen un importante poder a la hora de conformar el orden y la agenda de la discusión legislativa, así como en el manejo de los recursos humanos y económicos de la institución. En el caso de Colombia las cámaras están conformadas por tres congresistas de los cuales uno es presidente y dos vicepresidentes elegidos por un periodo de un año correspondiente a una legislatura y sin derecho a la reelección.

De los 1151 congresistas analizados, solo el 8,1% (94) perteneció a la mesa directiva de la corporación. De estos 94, 36 fueron parapolíticos lo que muestra una sobrerrepresentación de los parapolíticos en las mesas directivas, ya que estos en su totalidad representaron el 24,4%. Esto demuestra que estos legisladores fueron más ambiciosos o tuvieron una estrategia más efectiva para ocupar las mesas directivas que los legisladores no parapolíticos, sobre todo, como presidentes de corporación. De los políticos con vínculos paramilitares el 44,4% ocupó el cargo de presidente, el 36,1% el de primer vicepresidente y el 19,4% de segundo vicepresidente, promediando un 38,3% de presencia en las mesas directivas.

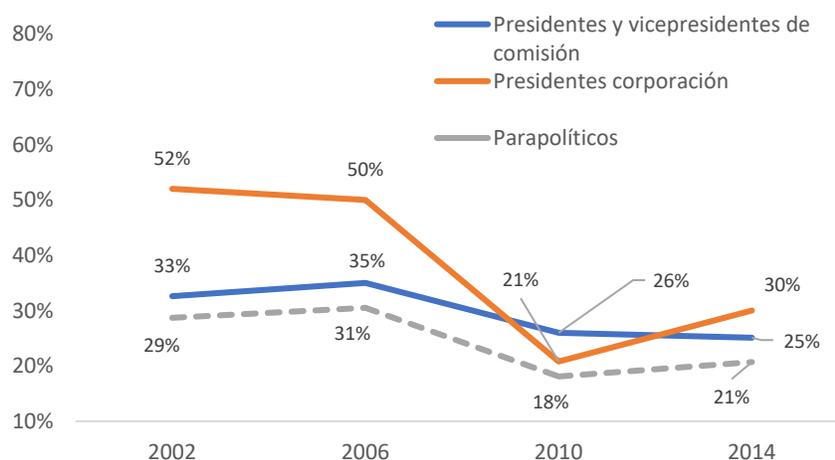
Cuando se observa la composición de las mesas directivas de la corporación, la gráfica 5.5 muestra que en el periodo de 2002 a 2006, el 52% de los miembros de estas mesas eran parapolíticos, mientras que en el periodo de 2006 a 2010, el 50%, teniendo apenas una reducción del 2%. En el periodo de 2010 a 2014, su poder en las mesas directivas se redujo al 18% aumentando al 30% de 2014 a 2018.

En cada legislatura, se observa una disminución importante de la presencia de los parapolíticos en las mesas directivas del congreso (Ver gráfico 5-5), lo cual cobra sentido teniendo en cuenta el auge del fenómeno. No obstante, también se observa una presencia importante de los parapolíticos en las presidencias del congreso en 2014, que como ya se ha dicho, se caracterizan por ser los herederos de las antiguas estructuras de los parapolíticos después de tener una alta exposición mediática y penal entre 2002 y 2006.

Durante el periodo de 2002 en la Cámara de Representantes, el 57% de los presidentes de la corporación estaban vinculados con grupos paramilitares, disminuyendo en 2006 al 36%. Aunque en proporción, el 80% y 75% de los parapolíticos ocuparon la presidencia de la Cámara en estos dos periodos. Esto demuestra que, durante el auge del fenómeno, estos legisladores contaban con un poder político importante, ya que la elección de las mesas directivas respondía a acuerdos entre los partidos políticos. En el 2010, perdieron su control sobre las mesas directivas y solo lograron ocupar la segunda vicepresidencia de la Cámara. En 2014, solo obtuvieron dos vicepresidencias. Los presidentes de esta corporación en los periodos de 2002 y 2006 fueron en su mayoría representantes de las regiones Caribe y Antioquia Eje Cafetero.

La presencia de los parapolíticos en las mesas directivas varía en cada cámara. En el Senado a pesar de contar con menos de la mitad de los miembros que la Cámara de Representantes⁵², tuvo los mismos 18 legisladores parapolíticos como presidentes y vicepresidentes que la Cámara de Representantes. En proporción al número de miembros de las dos cámaras que componen el congreso colombiano, los parapolíticos tuvieron mayor presencia en la mesa directiva del Senado. Durante 2002 y 2006, el 75% de los parapolíticos fueron presidentes de la cámara siendo una clara mayoría en estos periodos. En 2010 el 50% de los presidentes del senado tuvo vínculos con paramilitares, mientras que en 2014 solo el 20%.

Gráfico 5-5 Parapolíticos en las mesas directivas del congreso 2002-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

⁵² 102 senadores y 166 representantes a la cámara

Es importante mencionar que tanto en Senado como en Cámara los parapolíticos ocuparon las presidencias de mesa y en menor proporción la vicepresidencia y la segunda vicepresidencia, en este caso se destaca que la disminución de las presidencias en Cámara de Representantes fue de más del 90% de 2006 a 2010 en donde solo un parapolítico logró la segunda vicepresidencia de la Cámara de Representantes.

Estos datos evidencian la pérdida de poder político de los políticos vinculados con grupos paramilitares en el Congreso colombiano, especialmente en la Cámara de Representantes. La capacidad de proyección del poder regional en la corporación, facilitada por la alianza con los paramilitares durante los periodos de 2002 y 2006, se fue debilitando en los periodos posteriores. No obstante, en 2014 los herederos de la parapolítica lograron recuperar el poder en el Senado, lo que sugiere que sus estructuras políticas se trasladaron hacia los herederos de la parapolítica elegidos en esta cámara.

5.3. Los intereses que representaron

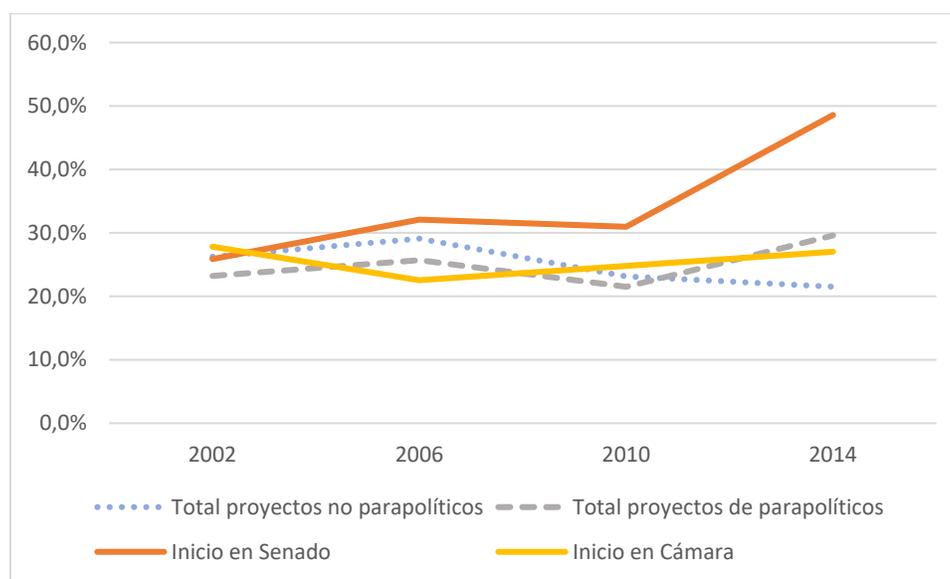
En los capítulos 1 y 3 de este trabajo se afirmó que los intereses representados por los parapolíticos en el Congreso de Colombia están estrechamente relacionados con el proyecto paramilitar en el país, y, por lo tanto, han configurado un sistema de representación basado en las motivaciones que dieron lugar a la alianza entre políticos y paramilitares. Estas motivaciones son diversas, pero en esta investigación se agruparon en tres categorías: territorial, económica y político-institucional.

La cooptación legislativa implica que las iniciativas de ley presentadas estén mediadas o influenciadas por los intereses de los parapolíticos. En concreto, se consideró como proyecto parapolítico aquel cuyo autor era un congresista en alianza con grupos paramilitares. En el caso de los proyectos firmados por tres o más autores, se estableció como criterio que una iniciativa era parapolítica cuando el número de autores parapolíticos era igual o mayor al porcentaje de estos en el Congreso en cada periodo legislativo.

En este estudio, se analizaron un total de 6.378 proyectos de ley presentados entre 2002 y 2018. De estos, 1.348 (21%) estuvieron relacionados con las motivaciones de los parapolíticos. Estas iniciativas incluyeron proyectos de ley ordinaria, de ley estatutaria y actos legislativos (reformas constitucionales), que fueron tratados de manera indistinta en este análisis, ya que solo se consideraron las autorías y no las votaciones.

De acuerdo con lo anterior, 1879 proyectos de ley fueron identificados como proyectos parapolíticos que representaron el 29,5% de la totalidad de los proyectos presentados. En términos generales, existe una tendencia gradual al aumento de las iniciativas legislativas presentadas por los parapolíticos durante todo el periodo de estudio, así como un aumento significativo en el número de proyectos iniciados en el Senado en 2014 y una disminución en el número de proyectos presentados en la Cámara de Representantes en 2006. Al igual que en las mesas directivas del congreso los senadores herederos de la parapolítica tuvieron un mayor protagonismo en 2014.

Gráfico 5-6 Proyectos de ley parapolíticos 2002-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

Los proyectos de ley iniciaron en mayor medida en el Senado, lo que guarda coherencia con la distribución de los parapolíticos en las cámaras del congreso (ver gráfico 1). El porcentaje de proyectos presentados en el Senado de la República, que fue del 25,9% en 2002 y aumentó al 32,1% en 2006, manteniéndose en un 31% en 2010 y mostrando un aumento significativo al 48,6% en 2014. Por su parte en la Cámara de Representantes, el porcentaje de proyectos presentados fue del 27,8% en 2002, disminuyó al 22,5% en 2006, aumentó ligeramente al 24,8% en 2010, y se mantuvo en el 27% en 2014.

En Colombia no existe una regla institucional que establezca las condiciones para presentar un proyecto de ley en una cámara en particular, pero sí se establecen criterios para hacerlo en las comisiones, según el tipo de proyecto y su tema. El hecho de que un proyecto de ley se radique en una u otra cámara depende en gran medida de incentivos políticos, como la

presencia de aliados políticos en determinadas comisiones y en sus mesas directivas. El 27% de los proyectos parapolíticos se iniciaron en la comisión primera, lo que indica que su interés principal era la reforma constitucional, el ordenamiento territorial, la administración pública, los derechos humanos entre otros. Sin embargo, este porcentaje apenas supera la media de los proyectos presentados en dicha comisión, que fue del 29% del total presentados en el congreso.

El 21% de los proyectos de ley fueron presentados en la comisión séptima, lo que llama la atención ya que, según los intereses de los parapolíticos, esta comisión se encarga de discutir temas relacionados con la salud, la vivienda, la seguridad social, el servicio civil, entre otros, que no parecen tener relación con sus intereses. Sin embargo, es importante destacar que este porcentaje se encuentra por debajo del promedio de todos los proyectos de ley presentados en dicha comisión (25%). La concentración en estas dos comisiones no varía significativamente en cada periodo.

5.3.1. Motivación territorial

Como se expuso en capítulos anteriores, la motivación territorial se relaciona con el interés de los parapolíticos sobre zonas estratégicas para el desarrollo de proyectos productivos relacionados con la agroindustria y la ganadería, por lo que las iniciativas de ley relacionadas con temas agropecuarios, recursos naturales y de ordenamiento territorial.

Sobre este tema se radicaron 368 proyectos de ley durante todas las olas de estudio, de los cuales 139 (38%) fueron patrocinados por parapolíticos. En 2002, el porcentaje de proyectos parapolíticos fue del 35,5%, disminuyendo al 29% en 2006, presentando un aumento considerable en 2010 y 2014 alcanzando el 39% y 43% respectivamente. Estos dos últimos periodos coinciden con las reformas de los dos gobiernos del presidente Santos en los que se hicieron las reformas relacionadas con el acuerdo de paz, como la Ley de Víctimas y de restitución de tierras, pero también con iniciativas relacionadas con proyectos productivos y de infraestructura relacionados con las denominadas “locomotoras para el desarrollo” que priorizaron temas como la infraestructura, la minería y el agro (Departamento Nacional de Planeación, 2010), del periodo de 2010 al de 2014 el número de proyectos sobre este tema aumentó en un 40%.

Tabla 5-9 Proyectos de ley parapolíticos sobre temas territoriales 2002 – 2018.

	2002	2006	2010	2014
--	------	------	------	------

Proyectos	N	76	79	79	134
Proyecto parapolítico	N	27	23	31	58
	%	35,5	29,1	39,2	43,30

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa)

Como es de esperarse el 56% de los proyectos territoriales clasificados como parapolíticos, iniciaron en el Senado, manteniendo esta proporción en todos los periodos de estudio excepto el de 2002, periodo en el que había un mayor número de parapolíticos en la Cámara de Representantes.

Ahora bien, es sabido que la comisión de inicio de un proyecto de ley depende mayoritariamente del tema, por lo que se espera que las iniciativas se concentren en la comisión primera, tercera y quinta. El 58.3% de los proyectos se radicaron en la comisión quinta (régimen agropecuario, recursos naturales, medio ambiente, tierras), el 21,7 % en la primera (constitucional) y el 18,3% en la tercera (económica). Si se observa este comportamiento a través de cada ola de estudio se evidencia que durante los periodos de 2002 y 2006 los proyectos de ley iniciaron en la comisión quinta, disminuyendo en 2010 y 2014, desplazándose hacia la comisión tercera y primera.

Lo anterior permite inferir dos cosas: que durante los periodos de la parapolítica se tenía como objetivos sentar las bases para el desarrollo de sus proyectos productivos y que en los periodos subsiguientes lo que se buscó fue hacer las reformas necesarias para potenciarlos vía regulación económica y territorial. Dentro de las iniciativas sobre este tema se destaca, la creación de distritos territoriales especiales, reformas a las transferencias de recursos por regalías⁵³, cambios en los requisitos para la explotación de recursos no renovables, cambios en los requisitos para la concesión de licencias ambientales, medidas para proteger el mercado del sector agropecuario, entre otros.

Esta afirmación parece estar respaldada por el tipo de iniciativas sobre el tema territorial que fueron impulsadas por los parapolíticos. La gran mayoría de las iniciativas de ley promovidas por este grupo fueron leyes ordinarias (87%), sin mucha variación periodo a periodo. Sin embargo, cuando se analizan los proyectos de acto legislativo, se evidencia un aumento importante de los actos legislativos parapolíticos territoriales en el transcurso de los años. En el año 2002, sólo el 9% de los actos legislativos eran de este tipo, mientras que en 2014 llegó a alcanzar el 69,2%. De esta manera, se puede inferir que la motivación

⁵³ Las regalías son ingresos que tiene el Estado Colombiano por explotar yacimientos de un recurso natural no renovable como el petróleo o el carbón.

territorial implicó la búsqueda de una transformación del orden constitucional sobre este tema.

Tal como se ha señalado en apartados anteriores, los congresistas colombianos, en particular aquellos que han mantenido vínculos con los paramilitares, provienen en su mayoría de las regiones caribe y central del país. En consecuencia, gran parte de las iniciativas de ley categorizadas como parapolíticas han sido patrocinadas por legisladores de estas regiones. No obstante, al analizar en detalle la distribución geográfica de los proyectos parapolíticos, se observa que los de la región Caribe representan el 27% de estos, seguidos por aquellos de la región central con el 19%, y la región pacífica con el 17%.

Es evidente que el tema de los proyectos territoriales parapolíticos es especialmente relevante en la región Caribe de Colombia, donde el 61% de los proyectos relacionados con esta temática fueron promovidos por los congresistas de la región. No obstante, también resulta importante tener en cuenta la participación de otras regiones del país en este fenómeno. Por ejemplo, aunque los Llanos-Orinoquía y Antioquia-eje cafetero no tuvieron una participación destacada en la promoción de leyes sobre este tema (13%), se observa que más del 40% de los proyectos iniciados en estas regiones fueron parapolíticos.

También que, en el 2006, el 30% de las iniciativas sobre este tema fueron patrocinadas por legisladores de la región Pacífica en la que apenas el 3,2% de sus congresistas tuvo vínculos con paramilitares⁵⁴ y que, además, en el departamento del Chocó, al norte de esta región se estructuraron negocios agroindustriales alrededor de la explotación de la palma de aceite, precedida por una intensificación de la guerra y la posterior “pacificación” de la región por parte de grupos paramilitares⁵⁵ (Romero, 2017, pág 285) .

5.3.2. Motivación económica

Los temas económicos se relacionan con reformas a la estructura económica del país con reformas o beneficios tributarios y con reformas a la estructura y manejo de los recursos públicos, cómo se anotaba, la posibilidad de que ciertos territorios y sectores productivos se vieran beneficiados a través de leyes le permitió a los parapolíticos consolidar su poder y

⁵⁴ Este aumento puede explicarse con el poder adquirido por parte del congresista Juan Carlos Martínez Sinisterra, quien se convirtió en el senador más votado de su partido Convergencia Ciudadana en 2006, convirtiéndose en uno de los legisladores más poderosos del Congreso por tener el control electoral en varias zonas que van más allá de la región pacífica. Además de la condena por parapolítica, Sinisterra tiene condenas por fraude electoral y narcotráfico (Semana, 2011).

⁵⁵ En esta región operaban los bloques paramilitares comandados por Vicente Castaño Gil uno de los hermanos fundadores de las Autodefensas Unidas de Colombia.

aumentar su influencia en distintos ámbitos (Gutiérrez, 2014; Gutiérrez y Vargas Reina y Romero, 2017).

En esta motivación, se identificaron 405 iniciativas de ley, de las cuales 145 fueron categorizadas como de iniciativa parapolítica, lo que representa el 35.8% del total. Estas iniciativas abarcaron desde reformas tributarias, exenciones tributarias, leyes pro-estampillas⁵⁶, reformas a presupuestos sectoriales y proyectos de ley de tipo económico y financiero. Es importante destacar que el porcentaje de iniciativas parapolíticas aumentó en cada período de estudio; la Tabla 5-10 muestra que 2002 y 2006 fue del 33%, en 2010 del 34% y en 2014 del 41%, esto a pesar de que en este último periodo se presentó el número más bajo de iniciativas económicas.

Tabla 5-10 Proyectos de ley parapolíticos sobre temas económicos 2002 – 2018.

		2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Proyectos	N	80	114	110	101
Proyecto parapolítico	N	27	38	38	42
	%	33,8	33,3	34,5	41,6

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa

Al igual que los demás proyectos, por su contenido los temas económicos usualmente se discuten en la comisión tercera, salvo los casos en los que se trata de reformas constitucionales que se describirán más adelante. De los 145 proyectos, 104 (71%) se radicaron en la comisión tercera, sin mucha variación en el tiempo salvo 2002, lo que muestra que la mayoría de estas iniciativas tratan temas relacionados con la estructura económica del Estado más que de reformas al presupuesto, la propiedad industrial y el control fiscal. El 10,3% de las iniciativas se radicaron en la comisión primera, seguida de la comisión séptima con 7%.

Llama la atención de iniciativas de ley en la comisión séptima, porque las reformas al sistema de salud durante los periodos de 2002 y 2006, respondieron a la estrategia de captación de recursos públicos por parte de los paramilitares, especialmente el bloque norte de las AUC en la región Caribe. La reforma al sistema de salud en el congreso mediante la reglamentación de la figura de cooperativas de trabajo asociado permitió que el sector

⁵⁶ Las estampillas son contribuciones con destinación específica que se aprueban para el ámbito territorial que recae sobre los contratos que se suscriban con entidades públicas. Es decir, se promueven leyes pro-estampillas para destinar recursos a ciertas instituciones y sectores de la economía.

privado administrase recursos provenientes de la nación para la prestación de servicios de salud en los municipios, figura que fue funcional a los paramilitares que financiaron su operación con la creación de estas cooperativas, que además les permitía establecer relaciones clientelares con los ciudadanos a través del control de la afiliación y de paso a posibles votantes (Romero, 2017, pág 46).

Esto se relaciona con la particularidad que presentan las iniciativas de ley radicadas en el Senado en el periodo de 2002. El 75% de las iniciativas sobre temas económicos se discutieron en la comisión primera y séptima con una distribución equitativa de 37,5% en cada comisión, que con el pasar de las legislaturas comenzaron a concentrarse en la comisión tercera. En la Cámara de Representantes la dinámica es similar, aunque sin la misma concentración de proyectos en la comisión séptima en 2002. En este periodo, el 55,6% de los proyectos de ley se radicaron en la comisión tercera, el 15,8% en las comisiones primera y la tercera y el 10,5 en la comisión séptima.

Al observar el tipo de leyes radicadas en materia económica y presupuestaria no se encuentra alguna variabilidad con la totalidad de los proyectos discutidos. El 5,5% de las iniciativas fueron de reforma constitucional y el 94,5%, leyes ordinarias, con excepción de 2002 en que el número de proyectos de acto legislativo fue más alto que el promedio. En este periodo el 14,8% de los proyectos parapolíticos fueron de este tipo, triplicando el número de los proyectos presentados por los demás congresistas (5,7%).

Se puede observar que la mayoría de los autores de los proyectos de ley son originarios de las regiones Caribe y Llanos Orinoquía, con un 25% y un 25,7% respectivamente. Les siguen los congresistas de la región Antioquia Eje Cafetero con un 17,4% y la región Pacífica con un 14,6%. Las demás regiones contribuyeron con menos del 10% de las iniciativas. Al analizar la distribución territorial por ola, se destaca que en 2002 la región Antioquia Eje Cafetero tuvo el mayor número de proyectos presentados, con un 33,3%. En 2006, en cambio, la mayoría de los proyectos fueron presentados por autores de la región Caribe, con un 30%. En 2010, la mayoría de las iniciativas parapolíticas fueron de autoría de representantes de la región Llanos Orinoquía.

En 2014 existió una distribución más equitativa en las regiones de origen de los autores de los proyectos parapolíticos, aunque las regiones Caribe y Antioquia Eje Cafetero siguieron siendo las más representadas. No obstante, llama la atención la preeminencia de proyectos de la región de Antioquia – Eje Cafetero a pesar de ser menos en el congreso, lo que puede significar mayor coordinación de intereses. Esto se puede relacionar con la particularidad

de esta región, la cual desde la década de 1980 comenzó a experimentar los cambios en el uso del suelo rural en el que los cultivos de café, yuca o plátano se fueron reemplazando por ganado que trajeron consigo grupos de autodefensa para la vigilancia de las nuevas fincas, con otra particularidad que los dueños de esas tierras estaban ligados a la elite tradicional antioqueña (Gutiérrez Sanín y Vargas Reina, 2017, pág. 184).

Finalmente, se observa que la mayoría de estos proyectos son patrocinados por los partidos Liberal y Conservador. Esta situación no sorprende, dado que los congresistas de estos partidos son los más numerosos. En concreto, el 31% de los proyectos parapolíticos son de autoría del Partido Liberal y el 14,5% del Conservador. No obstante, al analizar el comportamiento de algunos partidos en relación con la presentación de iniciativas relacionadas con la motivación económica, se destaca que un porcentaje significativo de ellas son parapolíticas. Por ejemplo, el 55,6% de las iniciativas de Cambio Radical, el 77% de las de Alas Equipo Colombia, el 67% de las de Convergencia Ciudadana, el 66% de las de Colombia Viva, y el 100% de las de Apertura Liberal y Colombia Democrática son de este tipo. Lo anterior guarda relación con las regiones prevalentes en este tipo de proyectos, pues estos partidos son de corte regional, provenientes de la región Caribe (Alas Equipo Colombia y Colombia viva) y Antioquia Eje Cafetero (Convergencia Ciudadana).

5.3.3. Motivación político institucional

Esta motivación se relaciona particularmente con dos temas o intereses de los parapolíticos: una menor exposición pública y penal a través de la búsqueda del reconocimiento de los grupos de autodefensa como beligerantes y la reforma al Estado para facilitar la coordinación de estas *nuevas* élites con el poder central. Acemoğlu et al. (2012) y Gutiérrez (2015), ya han analizado el equilibrio funcional entre los grupos violentos, en particular los paramilitares y el funcionamiento de la democracia colombiana.

La presencia de grupos armados y la elección de ciertos congresistas y partidos, así como también con la elección del presidente Uribe en el año de 2002 y 2006, constituye una relación simbiótica entre el poder ejecutivo y los paramilitares (Acemoğlu et al., 2012, pág. 41) que se demuestra a través del apoyo de iniciativas del ejecutivo. Por lo que iniciativas de ley que les permitiese por un lado legitimarse como actores políticos, sumadas a aquellas que les permita ejercer su rol como intermediarios entre el nivel central y las regiones.

Los proyectos de ley relacionados con la motivación político-institucional, contemplan iniciativas relacionadas con la reforma a la administración pública (incluidos los organismos

de control), a la organización electoral, a la rama ejecutiva y a la rama legislativa. De los 576 proyectos analizados, 186 (32,3%) fueron considerados como parapolíticos. Sin embargo, la proporción de estas iniciativas varía en cada período. En 2002, el 34,8% de los proyectos fueron de este tipo, disminuyendo 10 puntos porcentuales en 2006, representando el 25%. En 2010, la proporción aumentó considerablemente al 40%, y cerró en 2014 con un 28,8%, en línea con los ciclos reformistas de los primeros mandatos de los presidentes en turno entre 2002 y 2018 y la relación simbiótica mencionada con anterioridad. Los proyectos de esta índole se discutieron en mayor proporción en el Senado, el 40,2% de los actos legislativos parapolíticos iniciaron en la cámara alta, mientras que el 25,7% en la Cámara de Representantes.

tabla 5-11 proyectos de ley parapolíticos sobre temas político-institucionales 2002 – 2018.

		2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018
Proyectos	N	182	124	123	136
Proyecto parapolítico	N	65	31	49	40
	%	35,7	25	39,8	29,4

Fuente: Elaboración propia con datos de (Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa

Como es de esperarse, el 87% de las iniciativas se discutió en la comisión primera, y el 8,3% en la comisión séptima. Llama la atención que en 2002 el 16% de las iniciativas se discutieron en esta última, coincidiendo con las reformas a la administración de la salud convenientes para el ya mencionado modelo de intermediación establecido por grupos ilegales (Romero, 2011), mientras que en los periodos subsiguientes no superaron el 5%. Las reformas institucionales de 2002 y de 2006 incluyeron la reelección del presidente⁵⁷, la unificación del calendario electoral para que alcaldes gobernadores y presidentes se puedan elegir en el mismo día, la reelección de alcaldes y gobernadores, la modificación de los periodos de los contralores, procuradores y personeros, la reforma a la justicia y a la elección del fiscal general, la composición de los concejos municipales, entre otros.

Por su naturaleza, el 36,6% de estos proyectos fueron de reforma constitucional, 6% más que el promedio de la totalidad de las iniciativas sobre este tema, lo cual muestra que estas reformas no representan interés solo para los parapolíticos. No obstante, en 2006, las

⁵⁷ La reelección inmediata y después por un periodo más, fueron aprobadas en el legislativo en el año 2005 y 2009. La segunda reelección fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en febrero de 2010. En el periodo de 2002 fueron presentados cuatro proyectos de reelección presidencial. El proyecto que se convirtió en Acto Legislativo y que autorizó la reelección inmediata de Uribe fue firmado por 71 congresistas.

iniciativas de reforma constitucional fueron mayoritarias, de la totalidad de las iniciativas el 53% fueron de Acto Legislativo. Dentro de las iniciativas se destacan reformas al sistema electoral y de partidos, a la composición de las corporaciones públicas, la creación de establecimientos públicos, la reelección de alcaldes y gobernadores, entre otros.

Las autorías de estos proyectos de acuerdo con los partidos políticos no presentan muchas diferencias con los otros temas, los partidos mayoritarios son quienes concentran las autorías sobre estos temas, sin embargo, el 22,7% de las iniciativas parapolíticas sobre este tema fueron patrocinadas por el partido conservador, el liberal y el de La U, el 17% y el 18% respectivamente. Al observar los proyectos y la variación de sus autorías periodo a periodo, se encuentra que, en 2002, el 30% de las iniciativas parapolíticas son apoyadas por el partido conservador, seguidas por el partido liberal con 21%, pero que los proyectos de partidos como MORAL, Alas Equipo Colombia, PIN y Cambio Radical, más del 50% fueron parapolíticos.

En 2006, la aparición del partido La U favoreció el desplazamiento de políticos de varios partidos hacia esta organización, lo que resultó en que La U comenzara a acumular la mayoría de estas iniciativas. En 2010, el 38,8% de los proyectos fueron patrocinados por este partido, después de haber apoyado sólo el 18% en 2006 y el 3% en 2002 cuando apenas era una facción uribista del Partido Liberal.

Al igual que en las iniciativas de las motivaciones territoriales y económicas, las mayoría de las iniciativas político institucionales provienen de la región Caribe y Antioquia eje Cafetero, aunque se destaca el protagonismo de la región central en este tema, el 26,6% de los proyectos viene de cada una de estas regiones sin presentar variaciones significativas en el tiempo salvo 2010 y 2014, periodos en que aproximadamente el 50% de los proyectos parapolíticos son patrocinados por congresistas del Caribe.

Por su parte, los proyectos de la región Pacífica representan el 9,2% de los proyectos, mientras que la de Amazonía y Orinoquía el 6%. Si se observa el comportamiento de cada región, el 70% de los proyectos provenientes del Caribe, el 67% de la Orinoquía, el 53% de Antioquia Eje Cafetero y 50% de la Amazonía son parapolíticos. En menor proporción, las iniciativas de la región Pacífica y Central tienen esta característica, el 33% y el 18% respectivamente.

5.4. Recapitulación

En este capítulo se realizó una descripción de las características principales de los congresistas parapolíticos, su presencia en las estructuras organizativas del congreso y los intereses que representaron a través de los proyectos de ley patrocinados por estos políticos. Se encontró que, la gran mayoría de los partidos con representación política en el congreso durante el periodo de estudio estuvieron permeados por la parapolítica. Así, salvo los partidos de oposición o de izquierda, todas las listas partidistas tuvieron al menos un representante parapolítico.

También que la parapolítica en el congreso tuvo una expresión partidista de carácter regional. Esto es debido a que los partidos y movimientos que avalaron a los parapolíticos en el congreso eran nuevos y de carácter regional. A pesar de que los cambios institucionales, los escándalos, la presión mediática y los procesos de judicialización, contribuyeron a la desaparición de estas organizaciones políticas, estos políticos buscaron el apoyo de partidos como el de la U, que, a pesar de convertirse en un partido mayoritario, fue más bien una federación de liderazgos regionales, sobre todo de la costa Caribe.

Relacionado con lo anterior, se encuentra que los parapolíticos provienen en su mayoría de zonas de conflicto, de presencia paramilitar y de conflictos por la tierra. En proporción la mayoría de los parapolíticos provienen de la región Caribe, Llanos Orinoquía y Antioquia Eje Cafetero.

En cuanto a su presencia en las estructuras organizativas, se destaca la tendencia de los parapolíticos a ocupar las comisiones primera, tercera, cuarta y quinta, a lo que se suma el interés por ocupar puestos de poder dentro de ellas. En promedio, los parapolíticos fueron presidentes de comisión en mayor proporción que los otros congresistas, sobre todo de la comisión quinta que discute los temas del agro, los recursos naturales y el medio ambiente.

Más de la mitad de los presidentes del congreso fueron parapolíticos, sobre todo en 2002 y en 2006. No obstante, a pesar del escándalo y la exposición mediática que hizo que estos políticos perdieran poder político, en 2010 y 2014, aproximadamente el 30% de los presidentes del congreso en este tiempo, fueron parapolíticos.

Finalmente destaca que aproximadamente el 30% de todas las iniciativas de ley presentadas en el Congreso estuvieron influenciadas por los parapolíticos, sobre todo, las relacionadas con temas territoriales, seguidas por las iniciativas de carácter económico y por último las

político - institucionales, también que la mayoría de estos autores provienen de regiones como la Costa Caribe, los Llanos Orientales y el departamento de Antioquia. En el siguiente capítulo se indagará si estos temas o intereses fueron determinantes en la cooptación legislativa por parte de los parapolíticos.

6. “MIENTRAS NO ESTÉN EN LA CÁRCEL, VOTEN”. LA COOPTACIÓN LEGISLATIVA EN COLOMBIA

En el capítulo anterior se presentaron los descriptores generales de los parapolíticos en el congreso colombiano y de las dos dimensiones que abarcan la cooptación legislativa en el congreso colombiano. Se evidenció que los parapolíticos se ubicaron en las comisiones legislativas que tratan temas económicos, de presupuesto, de hacienda pública, agropecuarios y de recursos naturales. También en la comisión que trata temas de asuntos políticos y constitucionales. Se describieron también los temas que se impulsaron en el congreso de acuerdo con las motivaciones de los parapolíticos con el fin de identificar sus principales características.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de analizar la cooptación legislativa, en este capítulo se contrastarán las hipótesis planteadas en esta investigación, en términos generales si hubo o no cooptación por parte de los parapolíticos de las estructuras organizativas en Colombia y particularmente, en los intereses que representan en el congreso. También se indagará sobre otros elementos que incidan en la agenda legislativa para determinar si los parapolíticos determinaron la agenda legislativa de acuerdo con los intereses de sus aliados.

El análisis se hará en dos partes de acuerdo con el esquema analítico y las hipótesis planteadas en el capítulo 3 de este trabajo y presentadas en la tabla 12. Primero se observará la relación de los parapolíticos y el pertenecer a las comisiones de su interés, a las mesas directivas de las comisiones y a las mesas directivas de ambas cámaras, a través de pruebas de Chi cuadrado, lo que permitió observar la relación entre ser parapolítico y pertenecer a estos espacios de poder.

Posteriormente se presentarán los modelos de probabilidad sobre la cooptación legislativa, que en esta investigación se relaciona con la motivación territorial, económica y político institucional que sirvieron como base a la alianza político – paramilitar. Para esto se utilizó como técnica de contrastación la regresión logística binomial, la cual permite identificar la presencia o no de un fenómeno, en este caso la cooptación legislativa entendida como el proceso mediante el cual, las iniciativas de ley relacionadas con las diferentes motivaciones son patrocinadas por los parapolíticos, que actúa como variable dependiente, a partir de variables predictoras (Berlanga-Silvente, 2014).

Tabla 6-1 Hipótesis de trabajo

Dimensión	Hipótesis
Poder en estructuras organizativas	<p>H1a: Dada la importancia de las comisiones en el proceso de cooptación legislativa, se espera que los parapolíticos ocupen las comisiones primera, tercera y quinta del congreso.</p> <p>H1b: Dada la importancia de las mesas directivas en el proceso de cooptación legislativa, se espera que los parapolíticos ocupen las mesas directivas de las comisiones constitucionales.</p> <p>H1c: Dada la importancia de las mesas directivas en el proceso de cooptación legislativa, se espera que los parapolíticos ocupen las mesas directivas del congreso.</p>
Cooptación legislativa	<p>H2a: Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando este es sobre temas territoriales</p> <p>H2b: Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando este es sobre temas económicos</p> <p>H2c: Hay mayor probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado por parapolíticos cuando este es sobre temas político- institucionales</p>

Fuente: Elaboración propia

6.1. Cooptación de la estructura organizativa del congreso

En el capítulo anterior se observó un patrón de pertenencia en las comisiones legislativas y ocupación de espacios de poder en la estructura del Congreso Colombiano por parte de los congresistas parapolíticos. No obstante, es necesario indagar si existe relación entre ser parapolítico y pertenecer a ciertas comisiones, ser presidente de éstas y ser presidente de los plenarios, a partir de lo descrito en los capítulos 3 y 5 de este trabajo.

A continuación, se muestran los resultados sobre las pruebas de Chi cuadrado que indagan sobre esta relación. Tal y como se anotaba, las comisiones funcionales a los parapolíticos son la primera, encargada de temas relacionados con las reformas constitucionales, del Estado y Derechos Humanos, ordenamiento territorial y estructura del Estado; la tercera, que discute temas relacionados con la economía y la hacienda pública; la cuarta que aborda temas tributarios y la quinta, que debate temas relacionados con el agro, los recursos naturales y el medio ambiente.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior y con las hipótesis planteadas para la **Dimensión Poder en las estructuras Organizativas**, se busca responder a la siguiente pregunta: ¿existe una relación entre ser parapolítico y pertenecer a ciertos espacios de poder en el Congreso?

Al hacer un análisis inicial de la relación entre los parapolíticos, las comisiones en las que se encuentran, su presencia en las mesas directivas de las comisiones y en las mesas directivas

de la corporación, los resultados estadísticos arrojan que ser parapolítico se relaciona significativamente con ocupar puestos de poder en el Congreso de la República entre el 2002 y el 2018. La siguiente tabla muestra un resumen de las pruebas de Chi cuadrado para cada una de las hipótesis planteadas para esta dimensión.

Tabla 6-2 Contraste de H1a Parapolítico Vs pertenencia a comisiones. Pruebas de Chi-cuadrado de Pearson

Parapolítico		Comisión							Total
		1	2	3	4	5	6	7	
No	Recuento	183	108	128	123	104	101	118	865
	Recuento esperado	172,1	99,2	138,3	134,5	112,7	100,0	108,2	865,0
	%	21,2%	12,5%	14,8%	14,2%	12,0%	11,7%	13,6%	100,0%
	% del total	15,9%	9,4%	11,1%	10,7%	9,0%	8,8%	10,3%	75,2%
	Residuo corregido	1,9	1,9	-1,9	-2,2	-1,8	0,2	2,0	
Sí	Recuento	46	24	56	56	46	32	26	286
	Recuento esperado	56,9	32,8	45,7	44,5	37,3	33,0	35,8	286,0
	%	16,1%	8,4%	19,6%	19,6%	16,1%	11,2%	9,1%	100,0%
	% del total	4,0%	2,1%	4,9%	4,9%	4,0%	2,8%	2,3%	24,8%
	Residuo corregido	-1,9	-1,9	1,9	2,2	1,8	-0,2	-2,0	
Total	Recuento	229	132	184	179	150	133	144	1151
	Recuento esperado	229,0	132,0	184,0	179,0	150,0	133,0	144,0	1151,0
	% del total	19,9%	11,5%	16,0%	15,6%	13,0%	11,6%	12,5%	100,0%
	TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	df	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	19,289 ^a	6	,004
N de casos válidos	1151		

a. 0 casillas (0,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 32,80.

Fuente: Elaboración propia con datos de Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa. Análisis con el software SPSS

Los resultados sugieren que, en efecto, hubo un interés por cooptar la estructura organizativa del Congreso por parte de los parapolíticos. En particular, de acuerdo con la Tabla 6-2, se puede verificar que los congresistas parapolíticos tienden a ubicarse en las comisiones que les interesan en promedio (p-valor = 0.004). Tal y como se mencionó en el

capítulo anterior, los parapolíticos contaron con un poder político importante, sobre todos en los periodos de 2002 y 2006, que los llevó no sólo a obtener representación de sus territorios y partidos, sino también a tener un reconocimiento político en general, pues lograron ocupar la presidencia de las corporaciones a las que pertenecieron.

Además, los residuos corregidos que muestra la Tabla 6-2, muestran que las comisiones de interés son las que contribuyen a la relación de dependencia entre ser parapolítico y ocupar ciertas comisiones y se utilizó como mecanismo para representar y defender intereses de los parapolíticos en el congreso. Lo cual de acuerdo con lo discutido en el capítulo 2 de esta investigación y particularmente lo planteado por Ingvar y Strom (1995), el pertenecer a las comisiones de interés, o como en este caso, las más funcionales a los parapolíticos, porque potencialmente les permite tener control sobre la agenda, más información sobre los temas y el estado de los debates y adelantar *ciertas tareas* dentro del proceso legislativo.

Esto se refuerza con la presidencia de las comisiones. Como se mencionaba en el capítulo anterior, las reglas formales y la negociación informal entre los partidos políticos en Colombia posibilitaron que los parapolíticos lograran hacerse con estos cargos, sobre todo en las comisiones que eran de su importancia, en parte debido a que muchos de ellos pertenecieron a los partidos mayoritarios y por tanto, utilizaron sus ventajas estructurales para la conformación de las mesas directivas, espacio en donde el poder de agenda positivo o negativo se materializa (Cox y McCubbins, 2007; Chasquetti, 2011; Bekafigo, 2014).

Tabla 6-3 Contraste de H1b Parapolítico Vs mesas directivas de comisión Pruebas de Chi-cuadrado de Pearson

Parapolítico	Mesa Directiva Comisión			
		No	Sí	Total
No	Recuento	608	257	865
	Recuento esperado	590,7	274,3	865,0
	%	70,3%	29,7%	100,0%
	% del total	52,8%	22,3%	75,2%
Sí	Recuento	178	108	286
	Recuento esperado	195,3	90,7	286,0
	%	62,2%	37,8%	100,0%
	% del total	15,5%	9,4%	24,8%
Total	Recuento	786	365	1151
	Recuento esperado	786,0	365,0	1151,0
	%	68,3%	31,7%	100,0%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	df	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	6,434 ^a	1	0,011
Prueba exacta de Fisher			0,007
N de casos válidos	1151		

a. 0 casillas (0,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 90,70.

Fuente: Elaboración propia con datos de Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa. Análisis con el software SPSS

La Tabla 6-3 muestra que también existe una relación significativa entre ser parapolítico y pertenecer a las mesas directivas de las comisiones con una relación al $p < 0.01$. Estos resultados sugieren que los congresistas pertenecientes al grupo de parapolíticos buscaron utilizaron su poder e influencia para asegurar posiciones de poder en las comisiones y, por tanto, pueden haber tenido un impacto en la toma de decisiones en el flujo de las discusiones y de los proyectos de ley que pasan a los plenarios.

Tabla 6-4 Contraste de H1c Parapolítico Vs mesas directivas de corporación Pruebas de Chi-cuadrado de Pearson

Parapolítico		Mesa directiva corporación		Total
		No	Sí	
No	Recuento	807	58	865
	Recuento esperado	794,4	70,6	865,0
	%	93,3%	6,7%	100,0%
	% del total	70,1%	5,0%	75,2%
Sí	Recuento	250	36	286
	Recuento esperado	262,6	23,4	286,0
	%	87,4%	12,6%	100,0%
	% del total	21,7%	3,1%	24,8%
Total	Recuento	1057	94	1151
	Recuento esperado	1057,0	94,0	1151,0
	%	91,8%	8,2%	100,0%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	df	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	9,916 ^a	1	0,002
Prueba exacta de Fisher			0.002
N de casos válidos	1151		

a. 0 casillas (0,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 23,36.

b. Sólo se ha calculado para una tabla 2x2

Fuente: Elaboración propia con datos de Congreso Visible, Verdad Abierta y revisión de prensa. Análisis con el software SPSS

Lo mismo sucede con la pertenencia a la mesa directiva de la Cámara de Representantes y el Senado, con una relación al $p < 0.01$ entre ser parapolítico y pertenecer a las mesas directivas de las cámaras, que como se vio en el capítulo anterior sobre todo en los periodos legislativos de 2002 y 2006, la mayoría de los presidentes eran parapolíticos (Ver gráfico 5-5). acuerdo con el proceso de cartelización en el legislativo. Por lo que en el siguiente apartado se analizará la cooptación a través de la producción legislativa y de paso, analizar si la presencia en espacios de poder organizativo posibilitó que los intereses de los parapolíticos se vieran representados.

6.2. Cooptación legislativa en Colombia

Las motivaciones que dieron paso a la alianza entre políticos y paramilitares en el congreso colombiano, configuraron una serie de intereses que moldearon la representación política desde el año de 2002. La motivación territorial de importancia para estos políticos

emergentes se relaciona con la estructura de la propiedad de la tierra y con la disposición y la posibilidad de explotar recursos naturales y desarrollar proyectos agroindustriales. La económica se relaciona con los beneficios económicos y tributarios para las actividades económicas, algunas derivadas de la motivación territorial y finalmente las político-institucionales relativas a la posibilidad de reformar el Estado y sus instituciones, para materializar esta función de intermediación entre los políticos regionales y de paso, obtener estatus político.

Para explicar la relación entre parapolíticos y la cooptación legislativa se realizó un análisis de regresión logística binomial que tiene como objetivo observar si en efecto, hubo o no, cooptación legislativa por parte de los parapolíticos esta herramienta resulta ser la más adecuada debido a que permite identificar la probabilidad de la ocurrencia de un evento o fenómeno (variable dependiente, cooptación o no de un proyecto de ley) teniendo en cuenta la presencia o ausencia de unos factores que en el marco analítico se han identificado como explicativas (variables independientes: proyectos de ley relacionadas con temáticas territoriales, económicas y de cambios políticos-institucionales).

La regresión permite entonces, calcular la probabilidad o la posibilidad de que los temas relacionados con cada una de las motivaciones hayan sido cooptados por los parapolíticos, contrastando las hipótesis **H2a**, **H2b**, **H2c** que indagan en la probabilidad de que los proyectos de ley relacionados con las motivaciones o los intereses que ellos representan hayan sido cooptados por los parapolíticos.

Para esto se analizó la totalidad de los proyectos de ley de iniciativa en todos los periodos de estudio, se agruparon de acuerdo con su temática en virtud de las motivaciones antes explicadas y se definió, cuantos de ellos fueron de autoría mayoritariamente parapolítica tal y como se explicó en el capítulo 3 En este orden de ideas y, como ya se ha dicho, la cooptación legislativa se entiende como el proceso mediante el cual los proyectos de ley en el Congreso son cooptados por estos. Para ello se presentarán dos modelos: el primero analiza la probabilidad de que los proyectos cooptados por los parapolíticos hayan sido sobre temas territoriales, económicos y político – institucionales. El segundo modelo (M2) incluye las otras variables teóricas (territorial y partidista) y las variables de control que fueron explicadas de manera detallada en el capítulo 3 de esta investigación y que pueden influir en la cooptación legislativa con el fin de establecer la fortaleza teórica y empírica del modelo de cooptación propuesto por esta investigación.

En la Tabla 3 se presenta el primer modelo (M1) en el que se incluyen las tres variables explicativas relacionadas con los proyectos de ley de las temáticas antes mencionadas, y se puede evidenciar que, en las tres temáticas, se presenta una relación con la variable dependiente y un alto nivel de significancia ($p < 0.01^{**}$), por lo cual se comportan como se espera en las hipótesis propuestas es decir, aquellos proyectos de ley relacionados con temáticas o motivaciones de la alianza político – paramilitar como las territoriales (H2a), las de orden económico (H2b) y aquellas que buscaron modificar el orden político-institucional (H2c) no solo estuvieran en los intereses de congresistas que se identificaron como parapolíticos, sino que también, tienen alta probabilidad de ser cooptados por estos.

Tabla 6-5 Modelos de regresión logística cooptación legislativa de proyectos de ley

Variable dependiente: Proyectos parapolíticos					
Modelo 1			Modelo 2		
	Exp(B)	Error estándar		Exp(B)	Error estándar
Territorial	1.559***	0.112	Territorial	1,505***	0,130
Económico	1.433***	0.108	Económico	1,348***	0,122
Político - Institucional	1.225***	0.094	Político - Institucional	1,098	0,113
Constante	0.389	0.031	Desempeño institucional	-0,927***	0,005
			Ruralidad	1,012**	0,005
			GINI	-0,051**	1,349
			PIB	-0,989	0,010
			Pobreza	-0,978***	0,004
			Partido Dominante	1,063	0,066
			Gobierno	2,049***	0,073
			Cámara Inicio	1,853***	0,064
			Num. Autores	1,022***	0,006
			Sancionado	1,063	0,101
			Tipo de Proyecto	-0,952	0,121
			Constante	218,511	0,714

N= 6378

***relación al $p < 0.01$

** relación al $p < 0.05$

Fuente: Elaboración propia. Análisis con el software SPSS

En el Modelo 1, la relación sugiere que a medida que aumentan los proyectos de ley sobre estos tres temas se incrementa significativamente la probabilidad de que los proyectos de ley sean cooptados. El aumento de una unidad en la presentación de proyectos de ley sobre temas territoriales incrementa la probabilidad de que un proyecto de ley sea cooptado en 1,559 veces, mientras que el aumento en el económico y político- institucional en 1,43 y 1,22 veces respectivamente. En resumen, estos resultados muestran que las tres motivaciones

que sirvieron de base para la coalición entre políticos y paramilitares, tienen una relación significativamente positiva con la cooptación legislativa.

El conocimiento existente acerca de la influencia legislativa parapolítica se ha encargado de dar otras explicaciones a la cooptación, por esta razón en el siguiente modelo (M2) se presentan y evalúan con el fin de identificar si estas otras explicaciones y las variables de alteran o confirman las hipótesis y el modelo analítico planteado. En el caso de que el modelo no se altere con la inclusión de estas otras variables, se estaría evidenciando que el modelo explicativo encontrado para este trabajo (M1), representa un hallazgo innovador en el entendimiento del fenómeno de la parapolítica, a través del análisis de la cooptación legislativa.

Aquí se reúnen diferentes factores se pueden considerar que afectarían el modelo explicativo de cooptación legislativa por parte de parapolíticos propuesto en este trabajo (M1), estas variables son con las que se va a controlar el modelo, que como se evidenció en los párrafos anteriores derivan del conocimiento existente, por lo cual se espera que su comportamiento también presente una fuerte relación con la variable dependiente, pero a su vez, que no altere el nivel de significancia de las tres variables explicativas que componen el Modelo 1.

De esta forma, el segundo modelo M2, se compone del M1 más las otras variables explicativas y de control⁵⁸. La primera de ellas se desprenden las características económicas e institucionales de las regiones de procedencia de los legisladores (Índice de Desempeño Institucional, el Gini, el PIB y la pobreza monetaria departamental). Como se ha señalado previamente, la mayoría de los legisladores implicados en casos de parapolítica provienen de la región Caribe, Llanos Orinoquía y Antioquia Eje Cafetero, áreas donde existieron bloques paramilitares, las cuales se caracterizaron por no contar con una fuerte presencia estatal y por tener poco desarrollo económico, lo que se convirtió en caldo de cultivo para el desarrollo proyectos políticos paramilitares y proyectos económicos agroindustriales de gran envergadura. Esta relación territorial puede ser un factor influyente en el patrocinio de proyectos de ley que también sean de interés para los implicados en la parapolítica.

Otro factor explicativo relacionado con las características de los partidos políticos de los autores de las iniciativas (*partido parapolítico dominante en departamento*), no es determinante en la cooptación legislativa, a pesar de que en el poder partidista se detenta el poder político formal e informal que ostentan los partidos mayoritarios dentro del congreso.

⁵⁸ Explicadas de manera detallada en el Capítulo 3.

Los resultados del M2 permiten identificar que la explicación aportada por la configuración de las motivaciones o temas de interés de los proyectos de ley orientados a política territorial económicos ($p < 0.01$) del M1 se sostiene, a pesar de que se presentan alteraciones leves de sus valores de significancia. La relación con la cooptación legislativa se mantiene y la inclusión de las diferentes variables de control, no logra alterar de manera desproporcionada la relación de las variables explicativas

Particularmente la variable relacionada con los temas de cambio político institucional es la que más se afecta, la probabilidad de que los proyectos de ley sean cooptados se reduce al 0.098, lo que significa que esta variable no tiene un impacto estadísticamente significativo en el Modelo 2.

Por otro lado, las variables relacionadas con las características regionales de los congresistas presentan también resultados coherentes con la literatura. En primer lugar, la variable desempeño institucional, presenta una relación negativa con la cooptación legislativa, es decir, a medida que aumenta el desempeño institucional disminuye la probabilidad de cooptación, lo que quiere decir que la estabilidad y fortaleza de las instituciones son un factor importante para prevenir la representación de intereses ilegales en el congreso.

Por su parte, la ruralidad departamental, muestra que hay mayor probabilidad de que se coopten proyectos de ley si estos son de autores que provienen de departamentos con mayores índices de ruralidad, mientras que el Gini y la pobreza monetaria con una relación negativa muestra que en la medida que el porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza disminuye y la desigualdad también, la probabilidad de que se haya cooptación legislativa también disminuye. Esto a pesar de que el PIB de los departamentos de procedencia de los autores de los proyectos no tenga una relación estadísticamente significativa con la cooptación legislativa. Por su parte, la variable partidista no muestra una relación significativa.

Finalmente, las variables de control como la pertenencia a la coalición de gobierno de los congresistas y la cámara de inicio de los proyectos se comportan de manera esperada, ya que se aumenta la probabilidad de que los proyectos de ley sean cooptados por los parapolíticos en 2,049 y en 1,853 veces. El número de autores también presenta una relación significativa con la cooptación de proyectos de ley, aunque con menor probabilidad (1,022 veces). Por su parte, el tipo de iniciativa (ordinaria o especial) y si fue sancionada o no, no presenta relación significativa con la cooptación legislativa.

Con estos resultados (M2) se corrobora que las motivaciones que dieron origen a la relación entre políticos y paramilitares, permiten explicar la forma en que se presentó la cooptación legislativa en Colombia entre el año 2002 y 2018. Lo anterior contribuye en la literatura sobre la parapolítica, a través de la confirmación de que el modelo propuesto en este trabajo constituye un aporte al conocimiento y al entendimiento de la dinámica legislativa de los actores parapolíticos en el Congreso de Colombia durante el periodo de estudio.

La cooptación legislativa se encuentra determinada por aquellas iniciativas de ley que tratan temas que constituían un interés para los paramilitares representados por los congresistas legislativos. Las iniciativas relacionadas con el ordenamiento del territorio, con los cambios en la regulación de recursos naturales que se encontraban agrupadas en el tema territorial, así como también los proyectos de reforma presupuestal, de exenciones o beneficios tributarios contenidos en el tema económico y los de reforma al Estado, al sistema electoral y a la justicia relacionados con la motivación político-institucional, fueron determinantes para la cooptación legislativa.

A estos lo anterior, se suma que, además de la representación de intereses a través de los temas anteriores, el territorio juega también un papel importante en la cooptación legislativa, pues las características de los territorios de procedencia de los parapolíticos, influye significativamente en la cooptación legislativa. Esto muestra que, la parapolítica tuvo diferentes expresiones, una institucional como se trabajó en esta tesis y otra regional o territorial como lo sostiene una buena parte de la literatura sobre el tema.

6.3. Recapitulación

En este capítulo se testaron las hipótesis de trabajo propuestas para esta tesis de acuerdo con el modelo de análisis propuesto. Primero, se trabajaron las hipótesis correspondientes a la dimensión cooptación organizativa, en las que a través de una análisis descriptivo se encontró una relación significativa entre ser parapolítico y ocupar puestos de poder en el congreso, así como también de ocupar espacios estratégicos dentro de su organización como es el caso de las comisiones legislativas que se encargan de discutir los proyectos de ley sobre los temas de su interés, es decir las comisiones que discuten reformas políticas e institucionales, temas económicos, territoriales y agrícolas.

En segundo lugar, se contrastaron las hipótesis planteadas para la dimensión cooptación legislativa o de proyectos de ley, en las que a través de una regresión logística binomial se identificaron los determinantes de la cooptación, en donde los temas e intereses

identificados en la investigación como aquellos que motivaron la coalición entre políticos y paramilitares, resultaron ser estadísticamente significativos. Es decir, las motivaciones representadas en intereses de reforma sobre temas territoriales, económicos y político institucionales.

Por tanto, se puede afirmar que entre 2002 y 2018, hubo un proceso de cooptación legislativa que fue funcional en la representación de intereses parapolíticos, pues hubo una mayor probabilidad de cooptar proyectos de ley cuando estos trataban sobre estos temas, encontrándose también que la cooptación legislativa se encuentra determinada por el territorio.

CONCLUSIONES

El funcionamiento de los sistemas políticos, independientemente de su naturaleza, se ve afectado por la existencia de poderes fácticos que buscan imponer de alguna manera sus intereses y objetivos instaurando una especie de co-administración con el Estado, superando las reglas formales establecidas en el ámbito institucional. Lo anterior ha sido definido por la literatura politológica como cooptación política, entendida como un mecanismo a través del cual diversos sectores políticos buscan acceder al poder político para representar sus intereses.

Colombia no escapa a esta dinámica. A pesar de considerarse una democracia estable, ha tenido que transitar entre la violencia, el despojo y el crimen organizado, lo cual ha hecho que los protagonistas de su proceso político no sean únicamente los partidos políticos, las agremiaciones, los movimientos sociales o las elites políticas, sino también los actores armados revolucionarios e ilegales que, con su existencia han debilitado la institucionalidad al utilizarla como un espacio para el agenciamiento de sus intereses.

De acuerdo con lo anterior, esta tesis centró su preocupación en el fenómeno de la parapolítica en Colombia, particularmente en el congreso ya que Colombia supone un caso paradigmático para el análisis de este fenómeno dados los patrones que caracterizaron las distintas alianzas entre políticos y paramilitares y la forma en que operaron sus redes en las diferentes regiones del país.

Esta investigación supone un aporte teórico en la discusión sobre la parapolítica, avanzando en la discusión sobre su alcance, así como en las implicaciones que la misma tiene sobre el sistema político. La mayoría de los estudios sobre este fenómeno han coincidido en que la parapolítica significó una relación beneficiosa y funcional entre políticos y paramilitares por distintas vías, incluida la institucional a través de procesos de cooptación política.

La literatura centrada en el caso colombiano coincide en afirmar que, con el fin de movilizar intereses, la alianza entre políticos y paramilitares, se centró en tres motivaciones que guardan estrecha relación con los objetivos y accionar de los grupos paramilitares, tales como: el control de los territorios y la estructura de la propiedad de la tierra, la protección de ciertas actividades económicas, el beneficio de ciertas actividades económicas o la búsqueda de un mayor estatus político para relacionarse con los centros de poder.

No obstante, y a pesar de que este fenómeno se dio a conocer por las denuncias realizadas desde y hacia el Congreso de la República, salvo algunas excepciones no se han realizado estudios sistemáticos sobre la forma en que la parapolítica operó en el congreso, ya que los estudios se centraron en la comprensión de las alianzas que los llevaron allí, pero no en el comportamiento ni la movilización de sus intereses en el congreso.

Para resolver ese vacío, esta tesis ha ahondado en la comprensión de este fenómeno a partir del concepto de cooptación política, entendida como un mecanismo utilizado por diferentes grupos cuyo objetivo es la manipulación de las decisiones del Estado para la defensa de sus intereses políticos y económicos, lo cual afecta el funcionamiento de la democracia y sus instituciones. De esta manera en la tesis se define a la parapolítica como un caso de cooptación política y, particularmente, la que se produce en el congreso como un caso de cooptación legislativa.

Para llegar a la definición de la cooptación legislativa, esta tesis se sirvió de la literatura producida sobre el poder legislativo, con el fin de encontrar los elementos analíticos que permitiesen abordar de manera sistemática la defensa y representación de intereses de los parapolíticos. Primero, se discutió la literatura sobre la representación política y su relación con la construcción y el poder de la agenda legislativa.

En el primer caso, la relación principal-agente de la representación política se entendió desde la perspectiva de la representación sustantiva, la cual centra su definición en el actuar en nombre de otros considerando sus necesidades e intereses. Esto se materializa en la agenda legislativa, que plasma los intereses representados a través de propuestas legislativas, ya sea por iniciativa propia o a través de negociaciones con otros políticos, generando redes de autoría en estas iniciativas.

A lo anterior se suma que la movilización y representación de intereses, se hace en el marco de las estructuras organizativas del congreso donde toman especial relevancia las comisiones legislativas, sus mesas directivas y las mesas directivas de las cámaras, las cuales influyen en el devenir de la discusión y de la agenda legislativa. La importancia está determinada por los diseños institucionales que afectan la composición, la importancia y el funcionamiento de estas subunidades organizativas, otorgándole atribuciones que trascienden lo formal, en donde los grupos políticos o partidistas, de acuerdo con su posibilidad y capacidad de poder, pueden acceder a información privilegiada sobre los temas de discusión, sobre el tránsito de las iniciativas legislativas y la dinámica de las discusiones, así como también a hacerse a puestos de poder como las mesas directivas.

Estas dos dimensiones de análisis convergen en el esquema analítico propuesto por la teoría del cartel legislativo, ya que este aborda el proceso mediante el cual los grupos políticos monopolizan y manipulan, en algunos casos, la agenda legislativa. Lo cual se ve coadyuvado por el control y la presencia de sus copartidarios en puestos estratégicos de poder como las comisiones y las mesas directivas. Este es el caso de los parapolíticos que más allá de pensarlos como una bancada estructurada y organizada, se definieron como un grupo de interés (cartel) que representó temas específicos dentro del congreso y procuró ocupar espacios estratégicos para controlar positivamente la agenda.

A partir de lo anterior, la cooptación legislativa se definió como el proceso mediante el cual los parapolíticos se hacen con espacios de poder y cooptan las iniciativas legislativas o proyectos de ley para movilizar temas de su interés, lo que sugiere el abordaje de dos de las principales dimensiones de análisis de la literatura sobre los congresos, recogidos en el proceso de cartelización de la agenda legislativa: el poder en las estructuras organizativas del congreso y los intereses que representaron.

Antes de analizar la cooptación legislativa, se presentaron las principales características de los parapolíticos, los puestos de poder que ocuparon y los intereses que representaron en el congreso. De lo anterior se destaca el porcentaje significativo de políticos coaligados con paramilitares en el congreso colombiano y de políticos que heredaron las redes de poder de sus antecesores. Sobre todo, en los periodos de 2002 y 2006 en que alcanzaron el 30%.

En coherencia con lo afirmado por otros estudios sobre la parapolítica se destaca que la gran mayoría de los partidos políticos fueron permeados por los paramilitares incluyendo a los partidos tradicionales de los que no se esperaría la necesidad de establecer este tipo de alianzas teniendo en cuenta su capacidad organizativa y su penetración en el territorio colombiano. También que el fenómeno llevó a la creación de partidos parapolíticos, los cuales se caracterizaron por tener un gran protagonismo en el congreso, siendo presidentes de las cámaras, líderes de grupos parlamentarios y promotores de grandes reformas como la reelección presidencial. Los únicos partidos que parecieron escapar al fenómeno de la parapolítica en este importante momento de la historia política colombiana reciente fueron los partidos de oposición y de izquierda, debido a que éstos -históricamente- han sido minoría en un país caracterizado por sus valores conservadores, y por tanto, no contaban con el mismo poder político y organizativo que les permitiese extenderse por él.

Por otra parte, se encontró que la región de procedencia de los congresistas parapolíticos coincidió en su mayoría con las regiones o territorios en los que actuaron los diferentes

grupos y bloques paramilitares, lo cual sugiere o refuerza la idea de que la alianza con los políticos regionales que saltaron al congreso sí buscaba la representación de intereses territoriales, pues los grupos paramilitares y los parapolíticos, provienen de territorios de colonización y de expansión agrícola. Destaca el caso de la Costa Caribe colombiana en el que la parapolítica estuvo estrechamente relacionada con familias y élites tradicionales dominantes.

Se encontró también, que la alta rotación legislativa y la llegada de nuevos congresistas a partir de 2002, considerada como uno de los principales aspectos que desató el escándalo de la parapolítica, no fue determinante. El análisis arrojó que en su mayoría los parapolíticos fueron políticos experimentados, es decir, fueron congresistas reelectos al menos una vez en el congreso colombiano.

En cuanto a su presencia en puestos de poder se encontró que los parapolíticos se ubicaron en las comisiones que discutían sobre los temas de su interés, lo cual es corroborado también a partir de la distribución de los partidos políticos en ellas. Los partidos con mayor presencia en las comisiones de interés fueron los que estaban conformados en su mayoría por parapolíticos, este es el caso de Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Opción Ciudadana. Con respecto a su presencia en las mesas directivas de las comisiones, se destaca que los presidentes y los vicepresidentes fueron en mayor proporción, parapolíticos y que esta proporción aumenta cuando se trata de las mesas de las comisiones de interés.

Al respecto es importante destacar que la distribución en comisiones y sus respectivas mesas directivas varió de periodo a periodo, que la rotación en esta composición coincidió con los dos periodos de reforma identificados (2002 y 2010). Los parapolíticos se concentraron en las comisiones que discuten temas relacionados con el agro y los recursos naturales, también en la que discute las reformas constitucionales y del Estado respondiendo al interés de los paramilitares y de las elites de aprovisionar el entramado económico e institucional para la puesta en marcha de sus proyectos, lo que permitió inferir una relación entre las motivaciones de los parapolíticos y su interés por ocupar ciertos espacios de poder dentro del congreso.

Es necesario hacer mención sobre el poder que detentaron los parapolíticos en el congreso, de los 94 presidentes de la cámara y el senado, 36 fueron presidentes. Destacándose el poder de estos en la Cámara de Representantes durante los periodos de 2002 y 2006, encontrándose una disminución paulatina de los parapolíticos en puestos de poder a partir del periodo legislativo de 2010, tanto en mesas directivas de las comisiones y de las cámaras.

Esto encuentra explicación en que la exposición mediática y judicial de la parapolítica, hizo que estos congresistas se convirtieran en legisladores de segunda línea, ya que muchos de ellos no poseían el mismo capital político de sus antecesores a pesar de ser sus herederos.

Ahora bien, sobre el análisis de la dimensión organizativa de la cooptación legislativa, el contraste de las hipótesis, a través del análisis estadístico descriptivo corroboró los supuestos planteados, arrojando resultados significativos entre ser parapolítico y ocupar puestos de poder en lugares que definen la agenda, evidentemente se trató entonces de proceso de cooptación, pues los parapolíticos, participaron en estos espacios en función de sus intereses.

Sobre la representación de intereses se encontró que una porción importante de las iniciativas de ley versó sobre los intereses o motivaciones paramilitares, en coherencia con la presencia de estos en cada cámara, pues la mayoría fueron radicados en el Senado de la República. Partiendo de que en esta tesis se sostiene que la cooptación legislativa consistió en la movilización de ciertos intereses en el congreso, los datos analizados arrojan que las iniciativas de ley sobre temas territoriales y económicos fueron patrocinadas en una buena parte por parapolíticos.

A lo anterior se suma la importancia de los territorios representados por los legisladores, ya que, en promedio estos proyectos fueron patrocinados en su mayoría por parapolíticos provenientes de la región Caribe y Llanos Orientales. También y, como se había mencionado, la cantidad de iniciativas político institucionales variaron periodo a periodo lo que sugiere la existencia de dos periodos intensos de reforma 2002 y 2010, los cuales coincidieron con la primera elección de los presidentes Uribe y Santos.

Finalmente, en cuanto a la segunda dimensión, para la que se construyó un modelo más complejo se evidenciaron los factores determinantes para la cooptación legislativa que, en este caso, fueron medidos a partir de la cooptación de los proyectos de ley y su relación con las motivaciones que dieron origen a la alianza entre políticos y paramilitares y representadas en temáticas de proyectos de ley. La comprobación de las hipótesis propuestas permitió confirmar la relación entre las motivaciones o intereses parapolíticos y la cooptación.

El principal hallazgo en esta dimensión es que los proyectos de ley sobre estas temáticas o motivaciones no solo fueron de interés particular o interés parapolítico, sino que también,

tuvieron una alta probabilidad de ser cooptados por estos. En otras palabras, la cooptación legislativa funcionó como mecanismo para representar intereses en el congreso colombiano.

De esta manera, la investigación en coherencia con discusión teórica y el modelo analítico propuesto, ha ahondado en la conexión entre la cartelización del legislativo y la representación intereses. En primer lugar, porque la cartelización le permitió a los parapolíticos actuar como un grupo que construyó su propia agenda legislativa a través de la representación de intereses particulares, con el objetivo principal de ocupar puestos de poder clave dentro del congreso para impulsarla y controlarla. También con el objetivo de reelegirse, que, en el caso de la parapolítica, al tratarse de un delito, no permitió la reelección de los parapolíticos en nombre propio, pero sí en interpuesta persona a través de sus herederos.

Esto porque más allá de los titulares de la curul o los partidos, la condición territorial es un aspecto relevante a la hora de entender el funcionamiento de la parapolítica. Los resultados del análisis mostraron que el territorio se constituye en una variable que también contribuye en la cooptación legislativa, lo que lleva a concluir que la cooptación no solo está mediada por las motivaciones que dieron origen a la alianza de políticos con paramilitares, sino también por los territorios que representan los legisladores, lo que sugiere que estas motivaciones o temas sobrepasan el interés de los parapolíticos y se extienden a las élites regionales.

En términos generales esta tesis contribuyó a la discusión en tres aspectos. El primero, en los análisis generales sobre cooptación política, en donde a partir de una propuesta de análisis sistemático se identificó el congreso como espacio privilegiado para la cooptación. El segundo, que esta sistematicidad permitió abordar la cooptación de manera empírica enriqueciendo el análisis y la discusión metodológica sobre la parapolítica en Colombia, pero que también, aportar en el análisis de la cooptación en distintos casos, gracias al modelo de análisis propuesto y al diálogo con otros enfoques teóricos. Finalmente, en la utilización del estudio de caso como método para comprender los fenómenos políticos robustecido con el uso de herramientas cuantitativas que enriquecen su comprensión.

Bibliografía

Abello, D. (2019). *La Seguridad Democrática de Uribe: un saldo en rojo*. PARES. <https://www.pares.com.co/post/la-seguridad-democr%C3%A1tica-de-uribe-un-saldo-en-rojo>

Acemoglu, D., Robinson, J., y Santos, R. (2012). The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, 5-44.

Acevedo, D. (2008). *Parapolítica - Verdades y mentiras*. Planeta.

Agudelo, A., Sarria, R. (2019) Reección presidencial y oposición legislativa en Colombia 2002-2014 ¿Suman todos, pierden muchos?, *Izquierdas*, 48:106-125

Alcántara M. (2011). *El oficio del político*. Tecnos.

Alemán, E., y Tsebelis, G. (2005). The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America. *Latin American Research Review*, 40(2), 3-26.

Arteaga, N. (11 de Marzo de 2014). *Asuntos Legales*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/empezo-puja-partidista-por-meterse-a-las-comisiones-mas-peleadas-2104138>

Ávila, A., y Velasco, J. (2012). *Democracias en venta. Partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007 - 2011)*. Roca.

Banco de La República. (s.f.). *El producto interno bruto (PIB)*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/producto-interno-bruto-pib>

Bejar, L., 2007. La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el. *América Latina Hoy*, Volumen 47, pp. 103 - 122.

Bekafigo, AM. (2014). How Is Leadership Exercised in the US House? Party Leaders' and Committee Chairs'. *Social Science History*, 38(3-4), 291-310.

Berlanga-Silvente, V. y. (2014). Cómo obtener un modelo de regresión logística binaria con SPSS. *Recerca En Educació*, 2(7), 105 - 118.

Cabezas, L. (2012). *Profesionalización de las élites legislativas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca

Calvo, E., y Sagarzazu, I. (2011). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista latinoamericana de política comparada*, 25-48.

Carroll, L. A. (2015). *Democratización violenta: Movimientos sociales, élites y política en Urabá, el Caguán y Arauca (Colombia) 1984-2008*. Universidad de los Andes.

Castro, J. D. (s. f.). *Estatuto de Oposición*. Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gov.co/elecciones/estatuto-de-la-oposicion-en-colombia>

Castro, J., Botero, F., y Gil, B. (2017). *Partidos políticos en Colombia: ¿gubernistas o antigubernistas?* Obtenido de Castro Varón y Congreso Visible: <https://congreso.castrovaron.com>

Centro Nacional de la Memoria Histórica. (2020). *Memorias de una guerra por los Llanos. Tomo I. De las Violencias*. Centro Nacional de la Memoria Histórica CNMH.

Centro Nacional de la Memoria Histórica. (8 de Agosto de 2022). *Centro Nacional de la Memoria Histórica*. Obtenido de https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/validacion_informe_uraba/

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Paramilitarismo : balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Centro Nacional de Memoria Histórica.

Chasqueti, D. (2011). El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995–2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 9-31.

Chaura, W. (2012). Bioética y producción agropecuaria sostenible en los Llanos Orientales colombianos. *Revista Colombiana de Bioética*, 7(1), 78-96.

Cheibub Figueiredo, A., y Limongi, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Río de Janeiro: FGV.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR y Instituto de Estudios Políticos y Relaciones IEPRI. (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual*. Kimpres.

Cotta, M. (1998). Parlamentos y representación. En G. Pasquino, S. Bartolini, L. Morlino, M. Cotta, y A. Panebianco, *Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial.

Cox, G. (2017). La organización de las legislaturas democráticas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.

Cox, G., y McCubbings, M. (2007). *Legislative Leviathan. Party Government in the house* (Segunda ed.). Berkeley: University of California Press.

Cox, G., y McCubbings, M. (2005). *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of representatives*. Cambridge University Press.

Cruz, E. (2017) La rebelión de las ruanas: el paro nacional agrario en Colombia. *Revista Análisis*, 49(90), 83-109. <https://www.redalyc.org/journal/5155/515557538005/html/>

Damgaard, E. (1995). How Parties Control Committee Members. En H. Döring, *Parliaments and majority rule in western Europe* (pág. 700). Palgrave Macmillan.

Della Porta, D. (1996). Partidos políticos y corrupción: Reflexiones sobre el caso Italiano. *Nueva Sociedad*, 92 - 109.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para todos*. Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (Abril de 2017). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicación%20Ipm%20deptal.pdf>

Dodd, L., y Oppenheimer, B. (1977). The House in Transition. En L. Dodd, y B. Oppenheimer, *Congress Reconsidered* (págs. 21-53).Praeger.

Duque Daza, J. (2011). El Congreso de la República en Colombia Estabilidad y renovación en las elecciones de 2010. *Colombia Internacional* (74), 119-151.

Flórez Henao, J. (2008). 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿dónde está el espacio de representación nacional? *Desafíos*, 18, 243-285. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633163009.pdf>

Freddi, G. (2007). Teoría de la Organización. En N. M. Norberto Bobbio, *Diccionario de Política* (pág. 1698). Siglo XXI.

Fundación Ideas para la Paz. (2016). *La Décima Conferencia de las FARC: el fin de la guerra y la continuación de la lucha*. FIP. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2016-09/la-decima-conferencia-de-las-farc-el-fin-de-la-guerra-y-la-continuacion-de-la-lucha>

Galindo, C. (2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. *EstudiosSociojurídicos*, 7. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792005000300013

Gandhi, J., y Przeworski, A. (2006). Cooperation, cooptation, rebellion under dictatorships. *Economics and politics*, 18, 1-26.

Garay, L. J., Salcedo, E., León, I. d., y Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración*. Grupo Método.

García Montero, M., (2004). El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, 1 - 55.

García Montero, M., y Marenghi, P. (2006). El rompecabezas de la representación . En M. A. (Ed), *Política y políticos en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.

García Montero, M. y Sanchez López, F., (2002). *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*. s.n.

García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. y Duarte, N (2016). *Los territorios de la paz. La construcción del Estado en Colombia*. Dejusticia.

Gerschewski, J. (2013). The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes. *Democratization*, 20, 13-38. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2013.738860>

Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 203- 237.

González, L. (2014). *Representación política en sistemas presidenciales y federales: los casos de Brasil y México*. [Tesis doctoral]. Universidad de Salamanca.

Gutiérrez, F. (2007). *Lo que el viento se llevó? : los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Norma.

Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia*. Debate.

Gutiérrez, F. (2015). ¿Una historia simple? En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pág. 868). Centro Nacional de la Memoria Histórica.

Gutiérrez, F., y Vargas Reina, J. (2017). *El despojo paramilitar y su variación. Quiénes, cómo y por qué*. Universidad del Rosario.

Hellman, J., Jones, G., y Kaufmann, D. (2001). "Capture al Estado, Capture el día" Captura del Estado, corrupción e influencia en la Transición. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, 35- 62.

Hoyos, D. (2008). Dinámicas político-electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia y la participación electoral. *Análisis Político*, 13 - 32.

Human Rights Watch. (2008). Obtenido de ¿Rompiendo el Control? Obstáculos a la Justicia en las Investigaciones de la Mafia Paramilitar en Colombia: https://www.hrw.org/legacy/spanish/reports/2008/colombia1008/5.htm#_ftn302

Ingvar, M., y Strom, K. (1995). Parliamentary Committees. En H. Döring, *Parliaments and majority rule in western Europe*. (pág. 700). Palgrave Macmillan.

Leal Buitrago, F., y Dávila, A. (1991). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI y Tercer Mundo Editores.

Leal, F., & Liendo, N. (2014). El partido «Centro Democrático» en Colombia: razones de su surgimiento y éxito. *Análisis Político*, 29(87). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO121-47052016000200002

Llanos, M. (2002). El bicameralismo en América Latina. *Arbeitspapiere No. 5*.

López, C. (2010). *Y refundaron la patria... de como políticos y mafiosos reconfiguraron el Estado colombiano*. Debate.

- López, C., y Sevillano, Ó. (2008). *Balance político de la parapolítica*.
- López de la Roche, F. (2015). El gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2015: cambios en el régimen comunicativo, protesta social y proceso de paz con las Farc. *Análisis Político*, 28(85). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052015000300001
- Manetto, F. (2017). *Las FARC se convertirán en partido político el 1 de septiembre en Colombia*. El País. https://elpais.com/internacional/2017/07/24/actualidad/1500903677_071412.html
- Marengui, P. R. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*. [Tesis doctoral]. Universidad de Salamanca.
- Martínez Ponce, A. M., y Ramírez Mercado, M. (2018). Las representaciones sociales en la cultura política de los jóvenes. *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia*. COMECOSO.
- Misión Electoral Especial . (2017). *Propuestas de Reforma Política y Electoral al Gobierno Nacional*. Torreblanca Agencia Gráfica.
- Montilla, P. (2011). ¿Representando intereses nacionales? Un análisis del Senado colombiano 2006-2010. *Opera*(11), 47-70.
- Morgenstern, S., y Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511615665
- Niño, M. R., (2011). *Álvaro Uribe Vélez y el liderazgo racional-carismático*, Bogotá: s.n.
- Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y. Estado. Etnografía del poder y la política en Córdoba*. Siglo del Hombre.
- Pérez Guevara, N. (2011). El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003. *Revista Opera*, 71-85.
- Pérez Guevara, N., Uribe Mendoza, C., y Acuña, F. (2021). Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020). *Revista Elecciones*, 101-130.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa .
- Pitkin, H. (1967). *el concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pizarro, E., (2002). La Atomización Partidista en Colombia: el Fenómeno de las Microempresas Electorales. [En línea]. <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/292.pdf>
- Pizarro, E. (2003). *Una democracia asediada. Balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*. Grupo editorial Norma.

Polsby, N. (Marzo de 1968). The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, 62(1), 144 – 168.

Polsby, N. (1971). The house of representatives. En N. Polsby, *Congress and the president*. New Jersey: Prentice-Hall.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. INDH PNUD.

Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*. Tecnos.

Rodríguez, C., (2014). El papel de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca

Rodríguez, J. C. & Botero, F., 2006. Elecciones Legislativas y Reforma Electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), p. 138 – 151

Romero, M., (2003). *Paramilitares y Autodefensas 1982 - 2003*. IEPRI - Universidad Nacional

Romero, M. (Ed.). (2011). *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. Debate.

Sartori, G., (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.

Selznick, P. (1987). Foundations of the theory of organization. En J. M. Shafritz, *Classics of Organization Theory, Chicago* (págs. 119 - 131). Chicago : Dorsey Press.

Spiller, P., y Tommasi , M. (2003). The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *The Journal of Law, Economics, y Organization*,, 281-306.

Tranditis, A. (2021). Building an authoritarian regime: Strategies for autocratisation and resistance in Belarus and Slovakia. *The British Journal of Politics and Relations Internationals*, 24(1), 113-135.

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. (J. M. Salazar, Trad.) Fondo de Cultura Ecnómica.

Universidad de los Andes. (2022). *Investigación | La experiencia del fast track en Colombia: reflexiones en torno al procedimiento legislativo especial para la paz*. <https://derecho.uniandes.edu.co/es/la-experiencia-del-fast-track-en-colombia>

Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de Batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Universidad Nacional de Colombia. .

Valenzuela, E., y Yévenes Arévalo, P. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis*, 469-488.

Velasco, J. D. (2014). La parapolítica revisada: Coaliciones de clase, armas y negocios en la provincia colombiana. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Colombia.

Whalke, J., Eulau, H., William, B., y Leroy, F. (1962). *The legislative system: explorations in legislative behavior*. University of Michigan.

World Bank. (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

Leyes y normas

Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Código Penal Colombiano [CP]. Ley 599 de 2000. Julio 24 de 2000 (Colombia).

Ley 3 de 1992. *Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*. (24 de marzo de 1992). Diario Oficial No. 40.390

Ley 5 de 1992. *Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*. (18 de Junio de 1992). Diario Oficial No. 40.483.

Ley 975 de 2005, *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*. (25 de julio de 2005). Diario Oficial No. 45.98

Portales y recursos de internet

PARES. (2019). Procesos de paz en Colombia. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/procesos-de-paz-en-colombia>

Rutas del Conflicto y La liga contra el silencio. (01 de Julio de 2021). *Rutas del Conflicto*. Obtenido de <https://rutasdelconflicto.com/notas/los-menonitas-acumulan-los-llanos-tierra-pasado-turbio>

Universidad de Los Andes. (s. f.). *Toda la información sobre el Congreso Colombiano en un solo lugar*. Congreso Visible. <http://157.253.242.43/democracia/reformas/2003/>

Verdad Abierta. (18 de Marzo de 2010). *Verdad Abierta*. Recuperado el 21 de 11 de 2020, de <https://verdadabierta.com/alvaro-araujo-c-culpable-de-aliarse-con-paras-para-llegar-al-congreso/>

Verdad Abierta. (18 de Enero de 2010). *Verdad Abierta*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/la-historia-detras-del-del-pacto-de-ralito/>

Verdad Abierta. (23 de Mayo de 2012). Obtenido de Verdad Abierta: <https://verdadabierta.com/estos-son-los-19-capturados-por-el-pacto-de-chivolo/>

Verdad Abierta. (24 de Agosto de 2012). *Rito Alejo Del Río: de “pacificador” a condenado*. Obtenido de <https://verdadabierta.com/rito-alejo-del-rio-de-pacificador-a-condenado/>

Prensa

El Espectador. (23 de Septiembre de 2008). Así se repartieron el Caldas . *El Espectador* .

El Espectador. (15 de Julio de 2008). Los otros pactos. *El Espectador*.

El Mundo. (15 de Marzo de 2010). Herederos de la 'parapolítica' se cuelan en el Congreso con el PIN. *El Mundo*. Recuperado el 12 de 12 de 2022, de <https://www.elmundo.es/america/2010/03/15/colombia/1268659354.html>

El Tiempo, 2007. Este es el pacto secreto de Ralito. El Tiempo, 19 Enero.

Semana. (1 de Diciembre de 2006). Les voy a pedir a todos los congresistas que mientras no estén en la cárcel, voten. Obtenido de <https://www.semana.com/enfoque/frase-de-la-semana/articulo/les-voy-pedir-todos-congresistas-mientras-no-estén-carcel-voten/82445-3/>

Semana. (11 de Septiembre de 2011). El hombre que maneja medio país desde la cárcel. *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/quien-es-juan-carlos-martinez-sinisterra-el-hombre-que-maneja-medio-pais-desde-la-carcel/246553/>

Anexos

Anexo 1 Modelo de análisis y tratamiento de variables

Dimensión 1. Cooptación organizativa

Variables		Tratamiento de la variable	Fuente
Variables dependientes	Comisiones de interés	Dicotómica 1= Comisión de Interés 0= Otras comisiones	Congreso Visible CNE RNEC
	Mesas directivas de comisión	Dicotómica 1= Pertenece a la mesa directiva 0= No pertenece	Congreso Visible CNE RNEC
	Presidencia de corporación	Dicotómica 1= Presidente de corporación 0= No presidente	Congreso Visible CNE RNEC
Variable independiente	Parapolítico	Dicotómica 1= Parapolítico 0= No parapolítico	Congreso Visible CNE RNEC Verdad Abierta

Dimensión 2: Cooptación legislativa

Variables		Tratamiento de la variable	Fuente	
Variable Dependiente	Proyecto de ley parapolítico	Dicotómica 1= proyecto de ley parapolítico 0= Proyecto de ley no parapolítico	Elaboración propia con base en Congreso Visible, CNE, RNEC y Verdad Abierta	
Variables independientes	Temas de interés parapolítico	Territorial	Dicotómica 1= Proyecto de ley interés territorial 0= Proyecto de ley no interés territorial	Elaboración propia con base en Congreso Visible
		Económico	Dicotómica 1= proyecto de ley interés económico 0= Proyecto de ley no interés económico	Elaboración propia con base en Congreso Visible
		Político institucional	Dicotómica 1= proyecto de ley interés político-institucional 0= Proyecto de ley no interés político-institucional	Elaboración propia con base en Congreso Visible

	Características departamento	Desempeño institucional	Numérica 0-100	DAFP
		Ruralidad	Numérica Porcentaje 0-100%	PNUD
		Pobreza monetaria	Numérica Porcentaje 0-100%	DANE
		Desigualdad	Numérica 0 - 1	DANE
		PIB	Numérica Porcentaje 0-100%	DANE
	Partidista	Partido parapolítico dominante	Dicotómica 1= Partido parapolítico dominante 0= No partido parapolítico dominante	Elaboración propia a partir de información RNEC
Variables de control	Gobierno		Dicotómica 1= Gobierno 0= Oposición	Elaboración propia con base en Congreso Visible, CNE, RNEC y revisión de prensa.
	Cámara de Inicio proyectos		Dicotómica 1= Senado 0= Cámara	Elaboración propia con base en Congreso Visible
	Número de autores proyecto		Numérica 0 - 79	Elaboración propia con base en Congreso Visible
	Tipo de proyecto		Dicotómica 1= Ordinario 2= Especial	Elaboración propia con base en Congreso Visible
	Proyecto sancionado		Dicotómica 1= Sancionado 0= Archivado	Elaboración propia con base en Congreso Visible

Anexo 2 Codificación de variables

Partidos políticos

Partido ID	Partido
1	PLC
2	PCC
3	PDA-PDI
4	Coalición
5	Independiente
6	M19
7	Partido Nacional Cristiano
8	PPC
9	CR
10	LA U
11	Otros
12	PL-U
13	PIN
14	Partido Verde
15	Convergencia Ciudadana
16	Alas - Equipo Colombia
17	Opción Ciudadana
18	MIRA
19	Centro Democrático
20	Alianza Verde
21	AICO
22	ASI
23	100% Colombia
24	MIO
25	MORAL
26	Apertura Liberal
27	Colombia Democrática
28	Colombia Viva

Departamentos /circunscripciones electorales

Depto ID	Departamento
1	Amazonas
2	Antioquia
3	Atlántico
4	Arauca
5	Bolívar
6	Bogotá
7	Boyacá
8	Caldas
9	Caquetá
10	Casanare
11	Cauca
12	Cesar
13	Córdoba
14	Cundinamarca
15	Chocó
16	La Guajira
17	Guainía
18	Guaviare
19	Huila
20	Magdalena
21	Meta
22	Nariño
23	Norte de Santander
24	Putumayo
25	Quindío
26	Risaralda
27	San Andrés
28	Santander
29	Sucre
30	Tolima
31	Valle
32	Vaupés
33	Vichada
34	Exterior
35	Indígena
36	N/A
37	Afro
38	Minorías

Temas de proyectos de ley*

Tema ID	Tema
1	Administración pública
2	Agropecuario y agrícola
3	Asuntos administrativos
4	Bienestar y pobreza
5	Celebraciones, honores y monumentos
6	Comercio, industria y turismo
7	Comunicaciones, medios y tecnologías de la información
8	Conflicto armado
9	Corrupción
10	Derechos de autor
11	Derechos Fundamentales
12	Derechos Humanos y DIH
13	Desastres y calamidades
14	Economía
15	Educación, cultura, ciencia y tecnología
16	Estampillas
17	Familia
18	Implementación paz
19	Impuestos
20	Infraestructura
21	Juegos Azar
22	Justicia
23	Laboral
24	Medio Ambiente
25	Minas y energía
26	Minorías étnicas y sexuales
27	Mujer
28	Notariado y registro
29	Ordenamiento Territorial
30	Organismos de Control y Ministerio público
31	Organización Electoral y elecciones
32	Participación ciudadana
33	Partidos y movimientos
34	Plan Nacional de Desarrollo
35	Política Internacional
36	Presupuesto
37	Profesiones
38	Rama Ejecutiva
39	Rama Judicial
40	Rama Legislativa
41	Recreación y deporte
42	Seguridad Social y salud
43	Seguridad, defensa y fuerza pública
44	Servicios Públicos

45	Tránsito y transporte
46	Vivienda

*Clasificación aportada por Congreso Visible

Comisiones

Comisión ID	Comisión
1	Comisión Primera de Senado
2	Comisión Segunda de Senado
3	Comisión Tercera de Senado
4	Comisión Cuarta de Senado
5	Comisión Quinta de Senado
6	Comisión Sexta de Senado
7	Comisión Séptima de Senado
8	Comisión Plenaria de Senado
9	Comisión Especial de Vigilancia a ordenamiento territorial de Senado
10	Comisión Primera de Cámara de Representantes
11	Comisión Segunda de Cámara de Representantes
12	Comisión Tercera de Cámara de Representantes
13	Comisión Cuarta de Cámara de Representantes
14	Comisión Quinta de Cámara de Representantes
15	Comisión Sexta de Cámara de Representantes
16	Comisión Séptima de Cámara de Representantes
17	Comisión Legal de Derechos Humanos de Cámara de Representantes
18	Comisión Primera de Cámara de Representantes / Comisión Primera de Senado
19	Comisión Segunda de Cámara de Representantes / Comisión Segunda de Senado
20	Comisión Séptima de Cámara de Representantes / Comisión Tercera de Cámara de Representantes
21	Comisión Tercera de Cámara de Representantes / Comisión Tercera de Senado
22	Comisión Cuarta de Cámara de Representantes / Comisión Cuarta de Senado
23	Comisión Quinta de Cámara de Representantes / Comisión Quinta de Senado
24	Comisión Séptima de Cámara de Representantes / Comisión Séptima de Senado
25	Comisión Accidental de Paz de Cámara de Cámara de Representantes / Comisión Cuarta de Cámara de Representantes / Comisión Especial de Vigilancia a Organismos de Control de Cámara de Representantes
26	Comisión Plenaria de Cámara de Representantes / Comisión Primera de Cámara de Representantes / Comisión Quinta de Cámara de Representantes / Comisión Segunda de Cámara de Representantes
27	N/A