

¿SE DIFUMINÓ LA BANCADA DE LA PAZ?:

**Un análisis sobre el comportamiento legislativo de los partidos políticos
en el marco del ‘Fast Track’ para la implementación del acuerdo de paz.**

MARÍA JOSÉ RUIZ RODRÍGUEZ

TRABAJO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA

DIRECTOR: JUAN FEDERICO PINO URIBE

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES.**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C., JULIO de 2019.

¿SE DIFUMINÓ LA BANCADA DE LA PAZ?:

Un análisis sobre el comportamiento legislativo de los partidos políticos en el marco del ‘Fast Track’ para la implementación del acuerdo de paz.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES.**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

BOGOTÁ D.C., JULIO de 2019.

Desde el fondo de mi corazón le doy gracias a mi mamá por enseñarme el valor de la educación, por todo su esfuerzo y lucha para lograr esto. A mi tía Sandra por su amor, sus bendiciones y su apoyo incondicional. A mis tías, mi papá y mis tías que donde sea que estén me apoyan siempre. A Raúl por su paciencia, su ánimo y su amor y a Juan Federico por su paciencia y dirección.

Gracias.

Resumen

En 2016 el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron un importante Acuerdo de Paz que daría fin a un conflicto armado de más de 50 años. Este Acuerdo para ser implementado necesitaba una reglamentación legal que debía pasar por la votación del Legislativo para tener seguridad jurídica. Esto se hizo bajo el mecanismo de ‘Fast Track’ o ‘vía rápida’, que reducía los tiempos comunes de los trámites legislativos, con el objetivo de tener celeridad y mantener la estabilidad de lo pactado. Las votaciones para aprobar dicha reglamentación iniciaron con el comportamiento legislativo común de dicho Gobierno: su bancada era mayoritaria y había una bancada de oposición cohesionada pero cuya capacidad legislativa era menor. En medio del periodo de votación el partido Centro Democrático, el único partido declarado en oposición al Gobierno, demandó el Acto Legislativo para la Paz ante la Corte Constitucional y esta falló a su favor cambiando las reglas de juego y el mecanismo de ‘Fast Track’. A partir de ese momento los legisladores empezaron a votar diferente a como lo habían hecho durante la legislatura. Por ello, este estudio se propone analizar el comportamiento legislativo en el Congreso de los partidos de la Unidad Nacional y la oposición al gobierno de Juan Manuel Santos en las votaciones de los proyectos para la implementación del Acuerdo de Paz antes y después del fallo.

Palabras clave: ‘Fast Track’, votaciones nominales, bancada de oposición, unidad nacional, comportamiento legislativo, implementación del Acuerdo.

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción: | 1 |
| Capítulo 1: Fundamentos del legislative behavior. | 3 |
| Conceptualización teórica: agentes y principales en el escenario político. | 4 |
| Partidos: una dinámica entre principales y agentes. | 5 |
| El único fin no es la reelección: reflexión sobre los intereses del agente. | 7 |
| La interacción entre principal y agente: intereses, motivaciones y beneficios. | 8 |
| Partidista: | 9 |
| Individual: | 9 |
| Participación en la coalición de gobierno: | 10 |
| Capítulo 2: el juego político del ‘Fast Track’. | 10 |
| El Acuerdo de Paz en contexto | 11 |
| El surgimiento de Santos y su oposición. | 11 |
| El camino que llevó al Acuerdo | 13 |
| El Acuerdo y la necesidad del ‘Fast Track’. | 17 |
| La primera ley en pasar por el ‘Fast Track’ – Ley de Amnistía | 22 |
| De las armas a la política: Voces de Paz..... | 23 |
| El debate jurídico: Justicia Especial de Paz..... | 25 |
| Participación política en igualdad de condiciones – Estatuto de Oposición..... | 26 |
| Estabilidad Jurídica del Acuerdo | 27 |
| El ‘Fast Track’ después del fallo y sus resultados. | 29 |
| Curules para el partido FARC – Garantías para la participación política | 30 |
| Garantías de seguridad – Esquema de protección de las FARC..... | 31 |
| Garantías de recursos para el posconflicto – Modificación del Sistema General de Regalías | 31 |
| Garantías para el campo – Sistema Nacional de Innovación agropecuaria..... | 32 |
| Capítulo 3: análisis cuantitativo de las votaciones en el marco del ‘Fast Track’. | 34 |
| El comportamiento general de Senado y su contraste con la Cámara de Representantes | 35 |
| Índice de Rice | 38 |
| Cohesión del Partido Cambio Radical – Coalición de Gobierno..... | 38 |
| Cohesión del Partido de la ‘U’ – Coalición de Gobierno | 40 |
| Cohesión del Partido Conservador – Independiente | 40 |
| Cohesión del Partido Polo Democrático – Independiente | 42 |
| Cohesión del Partido Centro Democrático – Oposición..... | 43 |
| Conclusiones finales | 47 |
| Referencias | 1 |

Introducción:

El 1 de diciembre de 2016 inició, oficialmente, la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). Para llevar a la práctica lo acordado en la Habana, el Gobierno debía reglamentar los contenidos pactados en el Acuerdo con las FARC. Esto hacía necesaria la aprobación de un paquete legislativo y constitucional que permitiera cumplir lo acordado. Para lograrlo, el Gobierno de Juan Manuel Santos mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 puso en marcha el 'Fast Track' (Ospina, 2017).

Este mecanismo transitorio buscaba agilizar la aprobación de las leyes que permitían poner en marcha el Acuerdo y dotar de capacidades extraordinarias al Ejecutivo para implementar normativamente el Acuerdo, sin que el Legislativo tuviera capacidad de modificar sus iniciativas. El 'Fast Track' permitía al Gobierno ser el único proponente de la legislación en esta materia y tener capacidad de veto sobre las potenciales modificaciones que el Legislativo hiciera.

El Presidente de la República no estaba obligado a refrendar el Acuerdo mediante un plebiscito especial, sin embargo, lo hizo debido a la importancia que tenía la participación ciudadana en un proceso de tal magnitud. El Acuerdo de Paz fue refrendado popularmente el 2 de octubre de 2016 buscando dar legitimidad al proceso en las urnas. De manera inesperada para el Gobierno el 'No' ganó con más del 50% de los votos (Semana 2016), y una vez esta refrendación popular fracasó fue necesario hacerla de manera legislativa por medio del Congreso, lo que generó una ventana de oportunidad para que los sectores opositores atacaran el Acuerdo, ya que su legitimidad había quedado afectada, así como su blindaje jurídico.

Por otro lado, hubo quienes estaban en contra de los beneficios que se le estaban dando al Gobierno y a las FARC, como el Centro Democrático (CD), bajo la justificación de que la guerrilla tenía mucha participación política. El CD radicó una demanda ante la Corte Constitucional, que el 7 mayo de 2016 declaró inconstitucionales dos artículos del Acto

Legislativo para la Paz: hizo inexecutable la obligatoriedad de votar en bloque, al tiempo que retornó a los legisladores la posibilidad de hacer modificaciones de fondo a las leyes antes de ser votadas. El fallo de la Corte Constitucional (C-332/17) desdibujó el diseño institucional que iba a permitir la implementación jurídico – legal del ‘Fast Track’, en materia de aprobación de las leyes, puesto que los votos de bancada se convirtieron en votos individuales, el concepto de ‘vía rápida’ pasó a segundo plano, y las leyes empezaron a ser intervenidas por el Congreso sin la verificación del Ejecutivo y del CSIVI, lo que ponía en riesgo lo negociado.

Al finalizar el 2017 (periodo en donde el ‘Fast Track’ dejó de operar) el Gobierno había logrado una cifra inferior al 50% de aprobación de las iniciativas legislativas propuestas por él en el marco de la implementación del Acuerdo debido a que el Congreso tuvo un comportamiento distinto después del fallo de la Corte Constitucional. Si bien la normatividad relacionada con el componente de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) fue, en su mayoría, apoyada por la bancada de gobierno, la normatividad relacionada con las reformas rurales, el sistema de justicia transicional y las modificaciones al sistema político colombiano fueron poco respaldadas por el legislativo (Mora, 2018).

A raíz de esto es posible identificar la paradoja sobre la que se fundamenta este documento que apunta a que existiendo las condiciones normativas y políticas para que se aprobara la agenda legislativa del Acuerdo de Paz, el fallo de la Corte translocó el panorama cambiando las reglas de juego y los incentivos en el Legislativo, y se transformaron las dinámicas de su relación con el Ejecutivo. Según la imposibilidad por parte del Gobierno Santos de implementar de manera plena su paquete legislativo en un escenario en donde usualmente había gozado de un respaldo mayoritario, este documento busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se explica el comportamiento legislativo de la Unidad Nacional y los partidos de oposición en el proceso del ‘Fast Track’ para la implementación del Acuerdo de Paz?

Esta investigación tiene como objetivos 1) comprender el comportamiento en el Congreso de los partidos de la Unidad Nacional y la oposición al gobierno de Juan Manuel Santo en el

proceso legislativo que tenía como fin la creación del marco jurídico para la implementación del Acuerdo de Paz antes y después del fallo de la Corte Constitucional, 2) caracterizar las votaciones antes y después del fallo de la Corte Constitucional que modificó las reglas iniciales de juego que había estipulado el Ejecutivo y cuyas variaciones fueron anómalas a lo que se venía evidenciando periodos atrás y 3) analizar los motivos por los cuales el comportamiento legislativo de los partidos políticos cambió o mantuvo sus patrones de votación en la implementación legislativa del Fast Track.

El análisis se desarrollará en cuatro secciones: primero, se hará la conceptualización y explicación de las principales teorías del comportamiento legislativo y de partidos, con el objetivo de conocer las razones que brinda la academia para explicar este tipo de variaciones; posteriormente, se llevará a cabo una caracterización y descripción del Acuerdo de Paz, y del proceso que hace surgir la necesidad de refrendar por vía legislativa y por ‘Fast Track’, para 1) exponer la relación entre las votaciones y los demás factores del ambiente político: la temática de la votación, el periodo pre-electoral, el fin del mandato presidencial, y 2) entender políticamente la variación; la siguiente sección será una explicación del comportamiento electoral, que permitirá contrastar los sucesos políticos del proceso con las evidencias empíricas que demuestren el cambio en el comportamiento de los partidos y de los legisladores; y por último, se darán las conclusiones que a grandes rasgos deja la investigación, así como las sugerencias para futuros estudios.

En el primer capítulo se expone cómo se entienden los conceptos que forman parte de estas ‘transacciones’ legislativas: partidos, agente, principal, entre otros. Después se evaluarán las variables que son determinantes para el voto, las motivaciones que tienen los legisladores para votar de una u otra manera, las estrategias que usan los agentes y principales para lograr sus objetivos y los patrones de comportamiento que permite evidenciar la literatura.

Capítulo 1: Fundamentos del *legislative behavior*.

Este capítulo contiene un análisis de los fundamentos y teorías que explican el comportamiento de los legisladores y su aplicación en el caso del ‘Fast Track’, y se compone

de dos partes: la conceptualización de los términos principales que se utilizarán para analizar los patrones de votación de los distintos partidos y legisladores; y el esquema teórico bajo el cual se fundamenta el análisis del comportamiento legislativo. Esto se hará por medio de una revisión de literatura de las teorías más importantes del estudio de *legislative behavior* y *voting behavior*, que permitan entender los cambios que se dieron en el marco del 'Fast Track'.

Primero este capítulo expone la definición de los conceptos principales de esta investigación tales como: transacciones legislativas, partidos, agente y principal. Se evaluarán las variables que son determinantes para el voto, las motivaciones que tienen los legisladores para votar de una u otra manera, las estrategias que usan para lograr sus objetivos y los patrones de comportamiento que permite evidenciar la literatura. Al exponer estos conceptos la teoría permitirá entender el marco teórico que nos explicará el proceso del 'Fast Track' en Colombia¹.

Conceptualización teórica: agentes y principales en el escenario político.

Este capítulo tiene como principal objetivo entender el escenario político, las motivaciones que influyen el voto y la relación, a partir de intereses colectivos, que tienen los políticos con sus partidos y con el Gobierno. Esto se logrará identificando los conceptos teóricos necesarios para entender el comportamiento congresional y evidenciando las motivaciones que tienen los políticos para actuar legislativamente de una manera u otra. Este acápite permitirá entender cómo la dinámica que existe entre principales y agentes, se puede traducir en la relación de los políticos y los partidos, sus intereses, su funcionamiento y su mecanismo.

¹ El proceso de toma de decisiones al interior del cuerpo legislativo en Colombia no ha sido estudiado suficientemente si lo comparamos con países como Estados Unidos, cuya academia ha adelantado un sin número de estudios y teorías para explicar el comportamiento de sus legisladores tanto por bancadas y partidos, como de manera individual. Debido a esto es preciso utilizar como principales referentes teóricos las investigaciones que se han hecho en otros países que tienen cuerpos legislativos similares y donde se ha puesto en evidencia las motivaciones que tienen los congresistas de aceptar o declinar determinadas propuestas. El siguiente apartado es la conceptualización teórica que explica el comportamiento legislativo a partir de una revisión de literatura, en su mayoría de la escuela norteamericana, que permitirá después analizar el comportamiento del Congreso colombiano en el marco del 'Fast Track'.

Partidos: una dinámica entre principales y agentes.

Para partir desde la conceptualización operacional de los principales conceptos de esta investigación es necesario entender que los partidos son definidos teóricamente como soluciones a cualquier dilema colectivo que surja del encuentro de diferentes actores; a razón de esto existen partidos de todas las vertientes políticas y que se encuentran en un amplio espectro ideológico desde la extrema izquierda, hasta la extrema derecha. Los partidos y los diferentes actores funcionan dentro del terreno legislativo bajo la teoría del principal – agente (Gorbaneff, 2003) que entiende al ‘principal’ como al partido político que será necesario al momento de maximizar los beneficios y obtener los bienes, y a los ‘agentes’ como los políticos que coordinan dilemas, transacciones internas (Weingast and Shepsle, 1992) y le sirven al partido debido a que tienen una serie de necesidades que solamente son posibles de satisfacer al momento de pertenecer a un partido².

Esta relación, desde la perspectiva teórica, es la base del comportamiento político y es la razón por la cual se hacen alianzas y se configuran las bancadas en el Congreso. Estas son conformadas por agentes de diferentes partidos, pero con intereses similares que persiguen objetivos, tanto individuales como comunes, que se logran a través de la votación mayoritaria (Cox, 19879).

Esta relación al ser bidireccional tiene intereses de ambas partes: los partidos – principales deben medirse con otros en la contienda política por medio de las cuatro dimensiones que propone Archer (1996):

1. Electoral: es la dimensión que le permite al principal existir en el tiempo por medio de ganar las elecciones y tener agentes en cargos públicos donde se formulan políticas públicas. En este caso los agentes se benefician con cuotas burocráticas y el principal obtiene una fracción de control del Estado.

² Los partidos políticos serán entendidos entonces como la unidad principal de análisis y la intención que esto tiene es explicar cómo se da la variación del comportamiento de acuerdo al nivel de control que tienen los principales sobre los agentes en una situación como la del ‘Fast Track’ donde se pasó de la obligatoriedad del voto en bancada, a la posibilidad del voto individual.

2. **Afectiva:** la dimensión que le permite al principal, por medio de sus agentes, tener relación con sus bases o ‘raíces’ en la sociedad, que se traducen en electorado. Particularmente en este caso quien se beneficia es el principal debido a que tiene bases políticas, a la vez que consigue votos para ubicar a sus agentes en posiciones estratégicas.
3. **Orgánica:** es la dimensión que demuestra la capacidad del principal de movilizar a sus votantes el día de las elecciones o al momento que se requiera enfrentar una amenaza que ponga en riesgo su existencia. En este caso tanto principal como agentes requieren lograr el objetivo de tener votos para existir en el panorama político.
4. **Representación:** es la capacidad del principal de elegir a sus agentes estratégicamente de tal manera que el electorado se sienta suficientemente representado, ya que de este modo hay mayor participación política, más curules y mayor reconocimiento de partido que le beneficia al principal y al agente.

Y los intereses del agente también tienen variaciones y pueden ser: individuales, ideológicos y comunes. Los intereses individuales corresponden en muchos casos a la estrategia detrás del voto en conjunto debido a que:

Mediante el intercambio de votos, un legislador puede indicar la intensidad de sus preferencias. Así, el congresista A, que es más o menos indiferente al Proyecto de Ley X, votará por ese proyecto de ley a cambio del voto del congresista B en el proyecto de ley Y, que es importante para A. (Kau & Rubin, 1979)

Y según esta explicación los agentes votan a favor o en contra un proyecto de ley, pensando de manera estratégica cuántos y de quién, necesitan votos para la aprobación de su siguiente proposición y, en consecuencia, este interés común es la manifestación de múltiples intereses partidistas y cálculos individuales de los agentes.

Por otro lado, el interés ideológico es más profundo, complejo de analizar, e importante para reconocer el papel de la opinión pública en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz. La ideología si bien es algo moldeable debido a que depende de la opinión pública, es relevante en este ejercicio de análisis porque puede traducirse en buen nombre para los principales que necesitan ser reconocidos para poder existir mediante contiendas electorales.

El papel que juega la ideología³ en el comportamiento legislativo, es de presión y cálculo más que de beneficio directo, debido a que es un mecanismo que usan los ‘grupos de presión’ o *public-interest lobbies*, que son de carácter netamente ideológico. La literatura indica que cuando los congresistas están siendo observados suelen votar de tal manera que agrade al grupo, debido a que la calificación y opinión que dan estos influye en la decisión del voto de los ciudadanos (Kau & Robin, 1979). En este caso tanto agentes como principales deben ser cuidadosos debido a que con mala imagen no logran obtener votos y tampoco escaños.

El único fin no es la reelección: reflexión sobre los intereses del agente.

También es posible analizar el determinante del voto de los legisladores – agentes a partir del interés en la reelección, y estableciendo que este es su objetivo mayor como lo afirma Mayhew (1974). Muchos estudios sobre el comportamiento legislativo tienen esta afirmación como punto de partida desde los años 70’s, pero el análisis de la aplicación de esta afirmación en el caso colombiano es complejo porque como dice Plata (2011) en Colombia esto aún no es claro debido a que este no es el único factor que debe ser considerado para entender el comportamiento del voto y las voluntades que lo influyen.

El supuesto de que los agentes solamente buscan la reelección elimina de facto la complejidad de las decisiones individuales y sobre todo, para el interés de esta investigación, elimina las transacciones e intereses que se establecen con el principal; el cual tiene unos intereses y objetivos de partido que se pueden definir tal como Muller y Storm (1999) proponen en tres puntos básicos:

1. Control de cargos públicos: al llegar al poder los partidos tienen la capacidad de controlar la burocracia y de decidir a quién nombran y a quién no. Esto se hace por medio de los agentes quienes reparten sus cuotas y obtienen beneficios económicos, y satisface al principal debido a que este tiene beneficios informativos y de poder estatal.

³ Entendida desde una perspectiva neoinstitucionalista como un set de preferencias que tienen los individuos que permite dar valores a las percepciones de los actores en situaciones de interacción en las cuales la cultura y las creencias juegan un papel importante, en este caso las de los políticos según la satisfacción de estos valores (Vargas, 2018).

2. Promoción de políticas: los agentes tienen interés en promocionar sus acciones y tener grandes impactos con las políticas públicas, debido a que esto les da poder y adicionalmente mejoran el nombre y la marca del partido.
3. Ganancia de votos: debido a que los partidos quieren seguir existiendo en el largo plazo y los agentes quieren lograr curules, su meta es ganar las elecciones por medio de votos.

Estos no solamente son un medio para reelegirse, sino que cada uno de los objetivos es un fin y modifica o condiciona el comportamiento político del legislador de tal manera que entre más objetivos tenga su actuar estará más comprometido o condicionado; es decir, que para el desarrollo de este análisis se entiende la reelección como uno más de los intereses del legislador y no como el fin único que determina su comportamiento al votar. Asimismo, los agentes también están determinados no solo por sus motivaciones individuales, sino también por los beneficios que obtienen de la interacción que tienen con otros actores, como sus partidos y el Gobierno.

La interacción entre principal y agente: intereses, motivaciones y beneficios.

Desde una perspectiva neoinstitucional la Teoría del Comportamiento Legislativo que propone la escuela norteamericana (Weingast y Shepsle, 1981; Cox, 1987; Mayhew, 1974; Cox and McCubbings, 1997; Ferejohn and Fiorina, 1987; Mainwaring, 1991; Carey and Shugart, 1992) tiene en cuenta intereses de carácter mucho más político que las anteriores y tiene, a grandes rasgos, tres determinantes del voto: los intereses del principal y su influencia ante el agente, las motivaciones individuales – ambiciosas de los agentes en la contienda política y los beneficios que trae para principal – agente hacer parte de la coalición de gobierno.

Partidista:

En el cual el agente opta en la mayoría de casos por votar tal como lo hacen los otros agentes y esto depende de dos razones: la disciplina - cohesión del partido⁴, o el liderazgo interno del partido con bajas tasas de democracia (Cox-McCubbings, 1993). Las ventajas de actuar dentro de los límites del partido son algunas como:

1. A mayor cantidad de agentes del mismo partido, hay más posibilidades de conseguir los intereses del principal que los cohesiona, y que se traducen en beneficios individuales.
2. Los trámites legislativos son más confiables debido a que el riesgo disminuye cuando el principal logra eliminar la mayor cantidad de amenazas.
3. Hay mejor reputación pública para todos los agentes y por lo tanto también para el principal.
4. Suelen tener tendencia mayoritaria por lo cual los trámites que deben llevar a cabo para lograr sus objetivos son más sencillos que los de las bancadas minoritarias o de los agentes en solitario (Weingast & Shepsle, 1992).

Individual:

Tiene una serie de ventajas que responden a incentivos, pero las ordenes y decisiones de partido están descentralizadas y no responden a ningún líder – principal, a causa de que no lo haya o de que este no tenga la capacidad de unificar a sus agentes. Lo anterior tiene como resultado que el legislador – agente: por un lado, tenga mayor libertad de decisión; pero por otro, tenga también mayores ‘riesgos morales’ sobre ellas, debido a que una vez tomada una decisión no tiene dónde respaldarse o excusarse, como sí pasa en las votaciones por bancada. En este patrón se presentan características como niveles bajos de cohesión partidista⁵ y falta de principales que unifiquen a sus agentes, lo cual puede llevar a parálisis gubernamental por lo que la dificultad de establecer mayorías parciales o totales es muy alta o requiere el uso de

⁴ En los estudios de comportamiento legislativo en algunas ocasiones se usan de manera indistinta los términos ‘cohesión’ y ‘disciplina’. La ‘disciplina’ de partido se refiere a la atención que prestan los legisladores a los lineamientos del líder de partido o de la fracción parlamentaria; mientras que ‘cohesión’ de partido hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria (Casar, 2000). Para la conceptualización de esta investigación se utilizará el concepto de cohesión, a razón de la dificultad que presentan los partidos colombianos al momento de identificar los liderazgos en la acción legislativa.

⁵ También entendida como: “la forma en que un grupo legislativo trabaja junto por los objetivos de sus propios miembros” (Ozbudum, 1970)

otro tipo de prebendas o incentivos que motiven a cada legislador de manera individual (Mayhew, 1974).

Participación en la coalición de gobierno:

En esta discusión el orden de los actores varía a razón del nivel de la relación: participar de la coalición de gobierno es algo que interesa a los partidos, por tanto estos serán el agente y el gobierno es el que tiene ventajas y convoca a los partidos, por lo que será el principal. Esta determinante representa más ventajas que desventajas sobretodo para los agentes, debido a que existen más posibilidades de manejo de agenda (Cox-McCubbings, 1997) ya que: 1) el cuerpo legislativo se ve en la obligación de presentar los temas que la cabeza de gobierno propone; 2) hay menor heterogeneidad, esta entendida como la situación donde la intensión de voto de un agente es compartida por suficientes agentes para ser decisiva (Weingast & Shepsle, 1992); 3) hay mayor facilidad para la toma de decisiones entre agentes; y 4) la tendencia a ser un partido o bancada mayoritaria, es decir, la posibilidad de obtener todos los beneficios aumenta. Por ejemplo la participación en la coalición de gobierno en términos de principal – agente benefició al Partido Liberal quien, en la mayoría de la legislatura del Gobierno Santos, y en su reelección, se mantuvo del lado del principal que tenía mayorías legislativas y tuvo la oportunidad de ser respaldado en sus proyectos de ley (Red, 2014). Por tanto, los partidos siempre preferirán hacer parte de la bancada de Gobierno puesto que los riesgos que corren son menores porque tienen mucho mayor respaldo y poder de agenda para lograr sus objetivos legislativos con mayor respaldo.

Capítulo 2: el juego político del ‘Fast Track’.

Este segundo capítulo tiene como objetivo hacer una conceptualización y caracterización del proceso del ‘Fast Track’ para entender el antes y el después del proceso en un escenario donde todas las reglas de juego habían sido modificadas y los resultados no eran los esperados por el Gobierno Santos. Primero, se expondrá el contexto del escenario político en el que se encontraba Colombia previo al Proceso de Paz, desde el origen del surgimiento de la oposición al Gobierno Santos hasta el la firma del mismo, y se caracterizará la complejidad

de la implementación en medio de tensiones políticas y el momento donde surge la necesidad de utilizar el mecanismo de ‘vía rápida’. Posteriormente los proyectos que debían votarse mediante el ‘Fast Track’ se analizarán punto por punto, en ambos tiempos del Acuerdo; y el fallo de la Corte Constitucional será la división temporal que marcará dos momentos de análisis del comportamiento legislativo.

El Acuerdo de Paz en contexto

El surgimiento de Santos y su oposición.

Álvaro Uribe Vélez fue presidente por dos periodos consecutivos 2002 – 2006 y 2006 – 2010 bajo la consigna de la ‘seguridad democrática’ y el propósito principal de acabar con la guerrilla de las FARC a cualquier costo debido a que el carácter de su gobierno desde el principio fue netamente confrontacional. Estos años del Gobierno Uribe fueron los de más confrontamiento armado entre gobierno y guerrilla, ambas partes decidieron utilizar todo su potencial bélico, y no hubo posibilidades en ningún momento de sentarse en una negociación de paz.

En 2010 el elegido por Álvaro Uribe Vélez para representar los intereses y las banderas del Partido de la ‘U’ fue Juan Manuel Santos, quien en su segundo gobierno había sido su Ministro de Defensa, y quien ese año ganaría las elecciones contra Antanas Mockus, el candidato de la centro – izquierda. Las propuestas de Santos en campaña eran las mismas configuraciones que llevaba usando Uribe desde hace ocho años, por lo que se pensó que sería el hombre perfecto para continuar con los planes de acabar a las FARC y por eso obtuvo una votación de más del doble que su contendor (ver Cuadro 1).

Una vez Juan Manuel Santos fue elegido presidente el tono del trato entre Gobierno y FARC cambió de manera significativa y empezó a reconocerse que había una voluntad de diálogo y una posición mucho más conciliadora que la del antecesor. Por esto el grupo armado declara públicamente la disposición de entablar conversaciones de paz con el nuevo Gobierno. Unos días después de ser electo Juan Manuel Santos, empezaron a existir diferencias personales fuertes entre él y Uribe, debido a que Santos no estaba haciendo las cosas como Uribe ordenaba, entre ellas la vinculación de sus detractores a ministerios, la comunicación amistosa con Hugo Chávez y la promoción de la ley de víctimas que había sido rechazada

por su gobierno (Semana, 2011). Tal fue la problemática política que se dio a raíz de este distanciamiento que en 2013 el expresidente Uribe se declararía opositor al Gobierno Santos y fundaría otro partido al que se irían varios políticos del Partido de la U y del Partido Conservador, el Centro Democrático.

En 2014 cuando finalizaba el primer periodo de gobierno de Santos, Uribe quiso asegurarse de que él no ganara la reelección para que el Proceso de Paz no pudiera culminar y declaró a Oscar Iván Zuluaga como candidato único por el nuevo partido Centro Democrático. Para estas elecciones Santos era visto desde el uribismo como un traidor pero, a la vez, para muchos otros sectores era la opción más favorable hacia el fin del conflicto y la construcción de paz (Rojas, 2013). Santos fue derrotado en primera vuelta por el uribismo y el Proceso estaba en incertidumbre como resultado de la derrota. En segunda vuelta, como respuesta al miedo de la ciudadanía de perder esta clara posibilidad de lograr el fin del conflicto con las FARC, Juan Manuel Santos ganó la reelección con las banderas de la paz. Las posibilidades de Santos de ser reelegido fueron dadas por los sectores de izquierda y por los votantes antiurbistas. Si bien Santos fue el candidato de la derecha y la extrema derecha en su primer gobierno, él en su segundo momento era el enemigo número uno del ala derecha del espectro político en el país. Es así como la izquierda congregada, desde la moderada hasta la más radical, votaron por Santos para salvar el Proceso, aunque no estuvieran de acuerdo con muchas otras de sus prácticas políticas y económicas (Hernández – Mora, 2014).

Adicionalmente en 2014 la contienda legislativa estuvo muy reñida, al igual que la campaña presidencial, y el Congreso con el que gobernaría Santos quedó configurado a su favor pero con una oposición que muy fuerte dado que, aunque era la primera vez que el nuevo partido Centro Democrático entraba en la contienda electoral, obtuvo la segunda mayor cantidad de curules en Senado y la cuarta en Cámara.

Cuadro 2: Resultados de las elecciones legislativas, 2014.

| Partido | Senado | Cámara |
|----------------|---------------|---------------|
| Total | 102 | 166 |

| | | |
|---------------------------|-----------|-----------|
| Partido de la ‘U’ | 21 | 37 |
| Centro Democrático | 20 | 19 |
| Partido Conservador | 18 | 27 |
| Partido Liberal | 17 | 39 |
| Cambio Radical | 9 | 16 |
| Partido Verde | 5 | 6 |
| Polo Democrático | 5 | 3 |
| Opción Ciudadana | 5 | 6 |
| Indígenas | 2 | N/A |
| Aico | N/A | 2 |
| 100% Colombia | N/A | 3 |
| MIRA | N/A | 3 |
| F. Ébano | N/A | 2 |
| Mov. Integración Regional | N/A | 1 |
| ASI | N/A | 1 |
| Por un Huila | | 1 |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las relaciones legislativo-ejecutivo empezaron bien en el mandato de Santos debido a que él buscó apoyo para el Proceso de Paz mediante una generosa distribución de contratos y recursos (Restrepo y Ramírez, 2016) y los resultados fueron favorables a la administración, pero en el marco del ‘Fast Track’ para la implementación del Acuerdo de Paz el comportamiento del Congreso no fue el esperado para el Gobierno.

El camino que llevó al Acuerdo

Después en 2010 Santos empezó a dar duros golpes militares a altos mandos de la guerrilla como ‘El Mono Jojoy’, ‘Alfonso Cano’ y ‘Tirofijo’ como estrategia para llevar a las FARC a negociar a razón del debilitamiento de sus mandatarios. Después de esto empezaron a darse las conversaciones entre ambas partes y a tener acercamientos con esta guerrilla. Después de dos años de acercamientos con las FARC, en 2012 el Gobierno Santos decidió dar inicio al Proceso de Paz con las FARC el 26 de agosto de dicho año cuando firmó el documento que

establecía el inicio del proceso, con la veeduría y el acompañamiento de Venezuela, Chile, Cuba y Noruega. Con la firma de ese documento se cerraba un periodo de conversaciones confidenciales que habían iniciado en el mes de febrero y que le daban seguridad a ambas partes para dar el paso siguiente.

En la primera reunión del Proceso estaban representantes del Gobierno como Sergio Jaramillo, y Frank Pearl; y, por las FARC, quienes encabezaban el equipo eran Mauricio Jaramillo y Rodrigo Granda. Lo primero en hablarse fue que el objetivo de todo el Proceso era el fin del conflicto entre Estado y FARC que llevaba para ese momento más de 50 años. Las posturas fueron contrarias, las peticiones eran muy distintas y los negociadores de Paz sabían lo que vendría en la etapa de diseño del Acuerdo. Dicha etapa duro seis meses y tuvo como resultado seis puntos que eran la columna vertebral del fin del conflicto (Dinero, 2016):

1. **Política de desarrollo agrario integral (tierras):** que buscaba las bases para lograr una reforma del campo con seguridad integral para la población rural. Incluía la creación de un fondo de tierras para campesinos sin tierra, formalización de la propiedad, actualización del catastro rural, protección de zonas rurales, jurisdicción agraria para resolver conflictos, mejoramiento y creación de vías terciarias, acceso a servicios públicos vitales y conexión a internet para todos.
2. **Participación política:** cuyo objetivo era el de fortalecer los mecanismos de participación de todos los ciudadanos y la construcción de paz. Este punto exigía la facilidad para crear nuevos partidos políticos, garantías electorales y mayor participación. Adicionalmente se acordó que se garantizaría la representación de las FARC con un mínimo de 5 curules en Senado y Cámara de manera transitoria por dos periodos de cuatro años.
3. **Fin del conflicto (desarme y reincorporación):** en este punto ambas partes negociaron el acuerdo sobre el cese al fuego bilateral y dejación de armas, con la veeduría y acompañamiento de terceros como la ONU que dieran garantías de reincorporación y resocialización. Asimismo, dentro de este punto se proponía la

creación de zonas transitorias a las cuales pudieran ir los guerrilleros una vez dejaran las armas para dar garantías de seguridad y recibir capacitación en oficios varios y nivelación educativa.

4. **Solución al problema de las drogas ilícitas (cultivos ilícitos):** el objetivo de la negociación de este punto fue promover la sustitución de cultivos como un asunto voluntario y no obligatorio, y buscar darle un enfoque de salud pública a la lucha contra el narcotráfico. Se negoció inicialmente que se crearía una estrategia integral que desarticulara las redes de narcotráfico y fortaleciera la lucha contra los grupos ilegales.

5. **Reparación de víctimas – Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición:** este punto buscaba estipular ciertos compromisos de ambas partes para lograr una buena convivencia y la seguridad de reconciliación y no repetición del conflicto armado. Este punto creaba una Comisión de la Verdad para lograr el reconocimiento de los derechos de las víctimas. Asimismo, este punto configuró la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) para que fuera la encargada de administrar la justicia y esclarecer las violaciones a los derechos humanos para sancionar de manera contundente.

6. **Implementación, verificación y refrendación:** por medio de este punto se buscaba la creación de la Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y Resolución de Diferencias, conformada por 3 representantes de Gobierno y 3 de FARC, con el objetivo de resolver diferencias, hacer seguimiento a los componentes del acuerdo y ser veedores de su cumplimiento, seguimiento e impulso.

Por momentos la posibilidad de la firma del Acuerdo era casi nula, de tal manera que en el tercer encuentro de la mesa negociadora el tema de la ‘entrega’ de armas llevó a ambas partes a tal nivel de tensión que iban a suspender el proceso porque este era un término que no le gustaba a las FARC, ya que era sinónimo de rendición ante el enemigo. Días después, cuando

ya estaban redactados los comunicados para anunciar que el proceso había fallado antes de salir a la luz, los negociantes pactaron llamar a esta parte del proceso “dejación de armas”, y el proceso pudo continuar (Semana, 2015). De esta manera, con todo tipo de debates por cada palabra puesta en el documento transcurrieron varios días y meses hasta que este estuvo listo.

Cuando el documento estuvo consolidado el Presidente Santos y Timochenko, líder del grupo revolucionario, firmaron en Cartagena lo que sería el Acuerdo definitivo para el fin del conflicto. Una de las banderas de Santos al momento de elegirse por segunda vez como Presidente fue la promesa de refrendar los Acuerdos popularmente, así que una vez firmado el documento por ambas partes, convocó a un plebiscito especial para la Paz. Este mecanismo de participación ciudadana le daba luz verde al Gobierno Santos para dar implementación al Acuerdo Final alcanzado por el Gobierno y las FARC en La Habana, ya que daba legitimidad popular y garantía de cumplimiento de todo lo pactado. Esta decisión le costaría mucho al Presidente Santos debido a que él no estaba en la obligación de refrendar el Acuerdo, pero aun así lo hizo para dar reconocimiento a la participación ciudadana en una decisión de tanta importancia en la historia del país.

El plebiscito ponía en consideración de la ciudadanía la siguiente pregunta: “¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?”. La oposición decía que era lógico que la ciudadanía quería la paz pero el debate no se centraba en la pregunta sino en el fondo del documento que se iba a firmar. A razón de esto, el domingo 2 de octubre de 2016 sucedieron en todo el país las elecciones que marcarían un hito en la historia del país (RCN, 2018), y en las cuáles se decidía el rumbo de una guerra que llevaba más de cincuenta años. Muchos dijeron que el plebiscito había sido un error y que el cálculo político del Presidente Santos había fallado, sin embargo, Humberto De La Calle quien era uno de los negociadores de paz, siempre sostuvo que era una decisión necesaria para conocer la posición de los colombianos (Heraldo, 2019).

Durante varios meses, partidos políticos, movimientos sindicales, movimientos sociales y demás sectores de la sociedad, hicieron una campaña difícil que se dividía dicotómicamente entre el ‘Sí’ y el ‘No’ a la pregunta que planteaba el gobierno. En todo el territorio

colombiano los pobladores de los municipios más golpeados por el conflicto armado daban la batalla para cerrar el Acuerdo y firmarlo de manera definitiva (Semana, 2016a). Muchos de estos municipios decidieron optar por las banderas de la paz y apoyar el acuerdo, mientras que otros votaron por el ‘No’, lo cual también fue un factor de disputa política puesto que los sectores desde el centro a la derecha eran fieles contradictores al Acuerdo y las corrientes alternativas y de izquierda lo defendían. Según Basset (2018) la coincidencia del voto NO y el uribismo es innegable, debido a que Álvaro Uribe y el Centro Democrático (CD) fueron la cabeza de la campaña contradictora, a razón de que se le hicieran modificaciones al Acuerdo el cual nunca apoyó. Debido a esto el ‘No’ ganó el Plebiscito por una diferencia de 60.374 votos ante el ‘Sí’ (Heraldo, 2019). Ni el Presidente Santos, ni su equipo veían venir tal derrota y a raíz de esto el país quedó en la incertidumbre y a la espera de respuestas.

Al ser evidente la influencia que tenía la derecha liderada por el CD, el comité negociador invitó a los líderes del ‘No’ a hacer los cambios que exigían en el documento del Acuerdo. El partido de Uribe propuso mediante un documento llamado “Bases de un acuerdo nacional de Paz” sus propuestas para hacerle cambios al Acuerdo antes de ser firmado. Dentro de sus principales peticiones estaban: sustituir la JEP, crear Fiscalías de Paz, privación de la libertad para todos los excombatientes, no beneficios políticos para el partido que surgiera del movimiento guerrillero y entregar zonas de cultivo, rutas, cadenas de narcotráfico, proveedores y toda serie de información sobre sus negocios ilícitos (RCN, 2016). El 24 de noviembre de 2016, después de haber incluido en el documento final más del 90% de las modificaciones que pedía la oposición (Heraldo, 2019), se firmó el Acuerdo de Paz definitivo con las FARC en un acto histórico que marcaría el rumbo de Colombia en múltiples aspectos.

El Acuerdo y la necesidad del ‘Fast Track’.

Este acuerdo tuvo como precedente unas intensas jornadas de conversaciones que por más de cuatro años estipularon una serie de compromisos, no solo para desarmar a las FARC sino también para dar justicia a los millones de víctimas. Los signatarios del Acuerdo insistían en que su objetivo era transformar las causas estructurales del conflicto armado (exclusión política, marginalidad del sector rural colombiano, entre otros.), por esto la firma había sido solo uno de los muchos pasos que debían darse para lograr una paz estable y duradera.

Una vez firmado el Acuerdo llegó el momento de implementar todo lo pactado y para esto el Gobierno había establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, que fue aprobado por el Congreso, las condiciones para la implementación del Acuerdo de Paz. En este Acto Legislativo se especificaba que el ‘Fast Track’ iba a ser el mecanismo mediante el cual se votarían en Congreso los instrumentos jurídicos que permitían asegurar la implementación del Acuerdo Final. Adicional a la aprobación que hizo el Congreso, este mecanismo de “vía rápida” o ‘Fast Track’ debía pasar por la aprobación de la Corte Constitucional.

El mecanismo del ‘Fast Track’ tenía como objetivo único agilizar los procesos legislativos que tienen unos tiempos normalmente extensos, para lograr en menos tiempo el andamiaje jurídico necesario para dar inicio a la implementación del Acuerdo firmado con las FARC. Los procesos de creación y aprobación de leyes en el congreso podían ser de dos tipos para el caso de la implementación: estatutarias u ordinarias y constitucionales. Las estatutarias o proyectos de ley, tienen un trámite normal de cuatro debates: dos de ellos tienen que ser dados en las plenarias de las cámaras y los otros dos deben pasar por las comisiones especializadas en los temas respectivos, tanto en Cámara de Representantes como en Senado; mientras que las constitucionales o actos legislativos deben tener ocho debates, debido a su complejidad ya que modifican la Constitución de fondo. Con el ‘Fast Track’ estos trámites podrían darse en la mitad del tiempo, es decir, las leyes estatutarias podrían pasar en dos debates y las constitucionales en cuatro. En detalle, el ‘Fast Track’ le imponía al Congreso limitaciones relacionadas con el voto en bloque y la reducción de los tiempos usuales en los procedimientos de debate legislativo (Mora, 2018).

El ‘Fast Track’ estaba debidamente pensado y estructurado de tal manera que los trámites legislativos fueran lo suficientemente rápidos para lograr la aprobación del paquete legislativo en 6 meses; y que no pudieran hacerse modificaciones de fondo. El Gobierno al hacer la lectura política de la conformación del Congreso era consciente de que tenía las mayorías pero que no eran absolutas, y que si eso había sido así durante los tres años anteriores no era una cuestión de voluntad política, sino de las transacciones económicas y de intereses que había usado el Gobierno para construir una bancada sólida, por lo que al

momento de diseñar el mecanismo se aseguraron de que los proyectos no pudieran ser modificados de fondo, debido a la delicadeza de los temas, y a la importancia e interés político que tenían los puntos del Acuerdo que causaban inconformidad a algunos Congresistas. La idea del diseño, se basó en acelerar para implementar; blindar los artículos para que no fueran modificables; obligar al Congreso a la votación por bancadas para que hubiese mayor legitimidad en las decisiones y celeridad, ya que no podían hacer intervenciones o modificaciones de manera individual; y permitir al Gobierno trancar cualquier tipo de intensión (proposición, debate, etc.) que alterara lo pactado en el Acuerdo. Asimismo, se buscó que el diseño del mecanismo, no tanto en su uso sino en su estructura, fuese también blindado jurídicamente para que no pudiera ser modificado, es decir, para que las reglas de juego se mantuvieran intactas los seis meses que duraría en aplicación.

Para poner en marcha el 'Fast Track' en los trámites legislativos, este debía ser aprobado primero por la Corte Constitucional que debía evaluar que no fuera un mecanismo que pusiera en riesgo la Constitución y, de manera favorable para el Gobierno Santos, después de varios días de sesiones plenas, ocho de los nueve magistrados votaron a favor del mecanismo debido a que no afectaba la independencia de poderes y era acorde a lo que se había establecido meses antes en el Acto Legislativo 001 de 2016 (Tiempo, 2016).

Una vez fue aprobado el mecanismo por la Corte Constitucional hubo críticas en el Congreso, algunas defendían el mecanismo y otras lo ponían en duda. El poder que tenía el Ejecutivo y el manejo que se le dio al proceso una vez conocidos los resultados del Plebiscito tenían inconforme a la bancada opositora: el Centro Democrático y sectores de los partidos de la Unidad Nacional, debido a que en medio de su ejercicio exigían el derecho de intervención y modificación de las leyes, a tal nivel que demandaron ante la Corte Constitucional el Acto Legislativo para la Paz (001 de 2016). Hubo partidos como la Alianza Verde, el Polo Democrático Alternativo, y congresistas como Roy Barreras y Armando Benedetti, que defendieron el mecanismo bajo la argumentación de que era necesario por el contexto en el que se estaba, permitía mantener la confianza entre Gobierno y FARC a lo largo de toda la implementación, y, sobre todo, facultaba tener los diseños y reglamentos para dar inicio al tránsito a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) donde se daba inicio

al desarme y al momento práctico del Acuerdo de manera rápida. Adicionalmente había problemas no solo con el mecanismo sino con la situación de que todos los proyectos legislativos llevaban la aprobación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) la cual estaba constituida por varios integrantes de las FARC y esto le otorgaba mayor participación al grupo desmovilizado que a los congresistas. El Gobierno argumentó que las limitaciones al poder legislativo se justificaban por el contexto y la celeridad que se necesitaba para dotar normativamente un Acuerdo de Paz que se empezaba a territorializar. Adicionalmente porque el Acuerdo era la materialización de un pacto que estaba establecido no solo entre el Gobierno y las FARC, sino entre el Estado colombiano, la guerrilla, la ciudadanía y la comunidad internacional, y sus cambios drásticos podían considerarse como incumplimientos.

Para la implementación del Acuerdo también se construyó un documento llamado “Plan Marco de Implementación: acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera” entre el Gobierno Nacional y la CSIVI, que cumplía con las disposiciones del Acuerdo firmado. El objetivo de este documento era el de “orientar las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años, y facilitará su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin. De igual forma será el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016.” (PMI, 2016) y contenía de manera muy específica los productos y metas, discriminadas por cada punto del Acuerdo, que eran necesarios para la dicha implementación. Esta debería ser la hoja de ruta, en materia de política pública, de la implementación una vez fuera aprobado en el Congreso todo el paquete jurídico del Gobierno, como se tenía planeado.

Las primeras leyes bajo este marco fueron aprobadas por el Legislativo sin mayor complicación, ni modificaciones, pero esto duró poco (El Tiempo, 2017). Los proyectos del componente de seguridad jurídica para la reincorporación pasaron sin mayores dificultades y era seguro para el Gobierno Santos que debido a los tiempos rápidos del mecanismo iba a ser suficiente el tiempo para pasar más de 20 leyes que se necesitaban para la implementación

del Acuerdo. Inesperadamente para el Gobierno los tiempos del ‘Fast Track’ fueron modificados y no iba a ser posible que el Congreso votara todas las proposiciones:

Cuadro 3: Proyectos del paquete legislativo para la Paz y su trámite.

| Proyecto de Ley o Acto Legislativo | Nombre | Número en Cámara | Número en Senado | Gaceta aprobación en Cámara | Gaceta Aprobación en Senado | Fecha de sanción |
|--|--|-------------------------|-------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| <i>Ley 1820 del 30 de diciembre de 2015</i> | Ley de Amnistía e Indulto | 001/16 | 001/16 | 41/17 | 60/17 | 30/12/16 |
| <i>Ley 1830 del 6 de marzo de 2017</i> | Voceros de Paz | 004/17 | 002/16 | 93/17 | 115/17 | 6/03/17 |
| <i>Acto Legislativo 01 de 2017</i> | Justicia Especial de Paz | 002/16 | 002/17 | 111/17 | 253/17 | 4/04/17 |
| <i>Acto Legislativo 02 de 2016</i> | Seguridad y estabilidad Jurídica para el Acuerdo | 007/17 | 001/16 | 369/17 | 116/17 | 11/05/17 |
| <i>Acto Legislativo 03 de 2017</i> | Reincorporación Política | 005/17 | 003/17 | 128/17 | 309/17 | 23/05/17 |
| <i>Ley 1865 del 30 de agosto de 2017</i> | Ampliación de la Unidad Nacional de Protección | 014/17 | 007/17 | 845/17 | 1130/17 | 30/08/17 |
| <i>Acto Legislativo 04 de 2017</i> | Recursos para la Paz - Modificación al Sistema General de Regalías | 010/17 | 006/17 | 545/17 | 963/17 | 8/09/17 |
| <i>Acto Legislativo 05 de 2017</i> | Monopolio del uso legítimo de la fuerza | 015/17 | 004/17 | 854/17 | 1020/17 | 29/11/17 |
| <i>Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017</i> | Sistema Nacional de innovación Agropecuaria | 008/17 | 004/17 | 72/17 | 34/17 | 29/12/17 |
| <i>Ley 1909 del 9 de julio de 2018</i> | Estatuto de Oposición | 006/17 | 003/17 | 369/17 | 470/17 | 9/07/18 |
| <i>Ley 1957 del 6 de junio de 2019</i> | Ley Estatutaria de la JEP | 016/17 | 008/17 | 79/17 | 322/17 | 6/06/19 |
| <i>Archivado en 4to debate</i> | Reforma Política | 012/17 | 007/1 | No aplica | No aplica | No aplica |
| <i>Archivado por vencimiento de Términos</i> | Circunscripciones de Paz | 017/17 | 005/17 | No aplica | No aplica | No aplica |
| <i>Archivado por retiro del Autor</i> | Estatutaria de Justicia en la JEP | 013/17 | 006/17 | No aplica | No aplica | No aplica |

| | | | | | | |
|--|---|--------|--------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Archivado por vencimiento de Términos</i> | Uso de Baldíos en reservas forestales | 018/17 | 009/17 | No aplica | No aplica | No aplica |
| <i>Archivado por vencimiento de Términos</i> | Sistema Nacional Catastral Multipropósito | 019/17 | 010/17 | No aplica | No aplica | No aplica |
| <i>Archivado por vencimiento de Términos</i> | Implementación y Plan de Desarrollo | 020/17 | 011/17 | No aplica | No aplica | No aplica |
| <i>Archivado por vencimiento de Términos</i> | Garantías Electorales | 021/17 | 012/17 | No aplica | No aplica | No aplica |
| <i>Archivado por vencimiento de Términos</i> | Tratamiento penal especial para pequeños cultivadores | 022/17 | 013/17 | No aplica | No aplica | No aplica |
| <i>Archivado por vencimiento de Términos</i> | Sometimiento a la justicia de organizaciones criminales | 023/17 | 014/17 | No aplica | No aplica | No aplica |

Fuente: información propia recopilada de Gacetas del Congreso.

La primera ley en pasar por el ‘Fast Track’ – Ley de Amnistía

La primera ley que fue aprobada por medio de este mecanismo fue la Ley de Amnistía – 1820 del 30 de diciembre de 2016 que tenía como objetivo regular los indultos, tratamientos especiales y amnistías que se les otorgaría tanto a guerrilleros como a actores del Estado por haber cometido actos ilegales en el marco del conflicto armado (Villamizar – Chaparro y Hoyos, 2018).

Políticamente las condiciones para la aprobación de este punto eran bastante complejas debido a que: por un lado, los ojos de los organismos internacionales estaban puestos sobre esta legislación por ser la primera y porque las exigencias eran muchas; y, por otro, era un tema complejo a discutir en el Congreso debido a que, básicamente, los congresistas debían decidir la situación jurídica de miles de guerrilleros, lo que podía traer consecuencias electorales o juzgamientos sociales.

Para el Gobierno Santos esta era una iniciativa vital para medir cómo sería el cauce de la aprobación de los demás artículos del paquete legislativo para la implementación del Acuerdo, no solo porque era el primero sino porque era uno de los más complejos. Al firmar el Acuerdo, FARC había dejado claro que no irían a las Zonas Veredales de Transición y Normalización (ZVTN) hasta que no se les definiera su situación legal debido a que había incertidumbre entre si iban directamente a cárcel, o si se les darían penas alternativas como estaba pactado.

El mecanismo permitió que los debates de este proyecto se dieran de manera rápida y que a solo 15 días de haberse radicado la proposición ya se estuviera votando. La configuración de votos se dio de la siguiente manera: en Senado obtuvo 69 votos a favor y ninguno en contra; y en Cámara obtuvo 112 votos a favor y ninguno en contra.

Desde esta primera votación, el Partido Centro Democrático, declarado opositor al Acuerdo, decidió no votar los proyectos, ni de manera positiva ni de manera negativa. Esto dado que con esta medida algunos de los proyectos posiblemente no alcanzarían el quórum y vencerían por términos. A pesar de esta decisión, la primera ley pasó sin mayores complicaciones, los partidos votaron en bloque y aunque el Centro Democrático trató de hacer proposiciones para la modificación de los artículos el Gobierno y la CSIVI negaban todo tipo de intervención que desdibujara lo pactado.

El resultado de la aprobación de esta ley fueron dos tipos de amnistías: la llamada de *iure*, que fue aplicada a todos los desmovilizados que se encontraban presos por cometer delitos políticos y conexos en el marco del conflicto; y una segunda que pasa por la JEP y es evaluada para determinar si es conexo con el político o no. Asimismo la ley indica en una amplia lista los delitos que no son amnistiabiles como los de lesa humanidad y los crímenes graves de guerra.

De las armas a la política: Voces de Paz

Después para el Congreso vendría otra de las decisiones más importantes del paquete legislativo del Gobierno: la votación para dar cumplimiento a la participación política que

exigía las FARC para la verificación del cumplimiento del Acuerdo. La ley 1830 del 6 de marzo de 2017 tenía como objetivo modificar el reglamento del Congreso de manera transitoria para darle una cantidad de curules específica al movimiento Voces de Paz como lo estipulaba el punto 2 del Acuerdo que indicaba que integrantes del movimiento tenían derecho a hacer parte de la veeduría de la implementación del Acuerdo en el Congreso.

Fue un punto muy debatido debido a que modificaba muchos asuntos jurídicos y administrativos del Congreso: aumentaba la cantidad de participantes en cada cámara, ponía en duda la existencia de nuevas unidades técnicas legislativas, se requería un aumento al presupuesto del Congreso, entre otras cosas; y adicionalmente creaba un debate político mucho más profundo en el que partidos como el Centro Democrático y Cambio Radical indicaban que la presencia de excombatientes en el recinto del Congreso de la República era innecesaria, además de inmoral e inoportuna (Villamizar – Chaparro y Hoyos, 2018). Mientras que para FARC y Gobierno esto era necesario debido a que garantizaba que lo pactado no sufriera modificaciones de fondo que pudieran poner en riesgo el Acuerdo o que dieran a entender a los excombatientes que el Gobierno tenía pretensiones de incumplir.

Este proyecto se convirtió en Ley el 6 de marzo de 2017 a pesar de la dificultad política que tuvo y de los diferentes mecanismos que usó la oposición para no dar continuidad al proyecto y que lograron que 50 senadores se abstuvieran para la aprobación en Senado. Las votaciones de este proyecto se configuraron de la siguiente manera: en Senado obtuvo 54 votos a favor, y cero en contra; y en Cámara tuvo 70 votos a favor y 12 en contra, en su mayoría del CD, y 39 representantes que asistieron a la plenaria pero decidieron no votar.

Después de sancionada la ley los delegados de Voceros de Paz ejercieron su labor como veedores del Acuerdo y a partir de julio de 2018 el partido Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común (FARC) ya pudo ocupar las curules que le correspondían, tanto en Senado como en Cámara, según lo pactado en el punto 2.

El debate jurídico: Justicia Especial de Paz.

El proyecto que constituía la JEP fue el tercero en ser aprobado pero el primer Acto Legislativo en modificar la Constitución, a partir de lo exigido para el fin del conflicto en el punto 5 que creaba el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, del cual hace parte la JEP. El Acto Legislativo 04 de abril de 2017 tenía como objetivos: implementar un sistema transicional de justicia que diera garantías de verdad, reparación, justicia, y no repetición a las víctimas y que los actores que habían hecho parte del conflicto pudieran acogerse a un sistema judicial exclusivo para este Acuerdo.

La negociación de este punto en el Congreso fue un tema álgido y hubo varias peleas entre congresistas y los veedores de Voces de Paz. Los voceros del grupo revolucionario intervinieron en la plenaria y afirmaron que la impunidad en el país no se estaba dando porque les crearan a ellos un tribunal especial, sino que esta había llegado a Colombia con el proceso de Justicia y Paz que buscaba desmovilizar a los paramilitares, de lo cual se le culpó al Senador Uribe Vélez que en ese momento era el presidente negociador. El Centro Democrático que en ningún momento estuvo de acuerdo con la conformación de la JEP, indicó una vez más que la presencia de los voceros de las FARC era “premiarles los actos atroces y los crímenes de lesa humanidad que llevaban cometiendo desde hace más de 50 años” (El Mundo, 2017).

La oposición al Acuerdo aseguraba que este marco jurídico estaba diseñado para dejar impunes los delitos cometidos en el conflicto, pero el funcionamiento de la JEP hasta el momento ha demostrado que el objetivo del proyecto se ha cumplido debido a que por los tribunales de esta jurisdicción han pasado más de 11 mil personas que han firmado sus actas de compromiso, con el fin de contribuir con el objetivo de justicia, verdad, reparación y no repetición, entre las que se encuentran exguerrilleros de las FARC (83.05%), miembros de la fuerza pública (16,54%) y agentes del Estado (0,3%) (JEP, 2018).

Para su aprobación fue necesario hacer conciliación y después de 3 meses de trámite legislativo, el 4 de abril de 2017 pasó en Cámara con 85 votos a favor y 20 en contra, y en Senado con 59 a favor y 2 en contra. Lo aprobado estipula que el funcionamiento de la JEP

serán 10 años con posibilidad hasta de 5 años prorrogables y que el modelo de justicia restaurativa que iba a ser utilizado permitía restricciones pero no privaciones de la libertad para quienes cometieron crímenes de guerra y de lesa humanidad. Sin embargo, la justicia se dispone de manera coherente con quienes digan la verdad y acepten su responsabilidad y con quienes la omitan, dándoles sanciones de tres tipos (Semana, 2017):

- Sanciones propias: de 2 a 8 años de restricción efectiva de la libertad para quienes acepten la totalidad de su responsabilidad.
- Sanciones alternativas: de 2 a 8 años de prisión para quienes acepten de manera tardía su responsabilidad ante la JEP y antes que se les dicte sentencia.
- Sanciones ordinarias: de 15 a 20 años de prisión en condiciones ordinarias para quienes no admitan su responsabilidad en hechos que sean condenados por el Tribunal de Paz.

Al analizar la materialización de este Acto Legislativo que fue desde el principio tan importante para la implementación del Acuerdo, resultan más que evidentes las múltiples ocasiones en las que el Centro Democrático ha querido derrumbar esta figura que ya hace parte de la Constitución. Adicionalmente fue el partido que más contrapeso político hizo para que no se aprobara este punto e incluso han querido eliminar esta figura por medio de objeción presidencial, sin éxito. Recientemente incluso han intentado buscado influir mediáticamente a sus bases sociales, tal como sucedió en el Plebiscito, para que la población impulse iniciativas como el reciente referendo derogatorio para la JEP, que adicionalmente unifique las cortes con nuevos magistrados y reduzca el tamaño del Congreso (Silla Vacía, 2019).

Participación política en igualdad de condiciones – Estatuto de Oposición

Esta ley estatutaria tuvo como principio identificar la relación entre los partidos y el Ejecutivo, debido a que estipuló que todos los partidos que conformaran el Congreso de la República debían declararse y definir su posición hacia el gobierno de turno un mes después de la posesión del nuevo presidente. Esta ley que fue aprobada en conciliación de Cámara con 91 votos a favor y 15 en contra; y en la conciliación de Senado con 53 votos a favor y

más del 50% de inasistencias en abril del 2017, empezó a regir a partir del 2018 una vez posesionado el Presidente Iván Duque.

Esta ley permite que los partidos puedan declararse en oposición a nivel nacional y subnacional y aclara que estos partidos tendrán, por derecho, financiamiento del Estado, así como acceso a medios de comunicación y a documentos oficiales; brinda también la posibilidad de que los partidos de oposición tengan control de agenda y orden del día en algunas ocasiones; y estipuló que quien fuera derrotado en las urnas en segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018 ocuparía una curul en Senado, como lo hace Gustavo Petro actualmente, y su formula vicepresidencial una curul en Cámara, como Angela María Robledo, lo mismo ocurrirá en gobernaciones y alcaldías para las próximas elecciones de octubre de 2019.

Estabilidad Jurídica del Acuerdo

El quinto proyecto en ser aprobado con 55 votos a favor, 9 en contra y 29 abstenciones en Senado fue el que garantizaba la estabilidad jurídica del Acuerdo con respecto al largo plazo. El Acto Legislativo 02 del 11 de mayo de 2017 era el cierre jurídico que le daba seguridad tanto a Gobierno y a FARC, como a las víctimas. El escenario político era tenso después del plebiscito, debido a que el Congreso y la ciudadanía estaban divididos en dos bandos muy claros: los que estaban a favor del Acuerdo y los que ‘lo querían hacer trizas’, como dijo Fernando Londoño miembro importante del Centro Democrático. Con este panorama era necesario lograr estabilidad jurídica que garantizara el cumplimiento de la ruta de implementación del Acuerdo y las garantías del posconflicto que parecían disolverse por la polarización y los intereses políticos. Si bien era claro que este, por ser el primer Acuerdo refrendado vía Congreso, iba a tener implicaciones políticas mucho más altas, la incertidumbre que esto provocaba creaba, a su vez, tensión entre Gobierno, FARC y víctimas. Adicionalmente, al tener en cuenta que el 2017 fue un año preelectoral era necesaria la aprobación de una ley de este tipo que asegurara que el Acuerdo se iba a cumplir, independientemente de quién conformara el próximo Congreso y de quién fuese el próximo Presidente. Es resultado de este punto que el Presidente Duque y su partido no hayan podido modificar, hasta el momento, lo pactado.

En medio del escenario de confianza que creaba la aprobación de este proyecto, ocurrió lo que el Gobierno trató de prevenir en el diseño de todo el andamiaje jurídico del Fast Track: declararon inexecutable dos puntos básicos que estipulaban las reglas de juego en el Congreso para la votación del paquete legislativo del Gobierno.

La demanda que el Centro Democrático había puesto al Acto Legislativo para la Paz en Agosto de 2017 había sido discutida en la Corte durante nueve meses y, justo días después de ser aprobado el punto de seguridad jurídica del Acuerdo, la Corte falló a favor la demanda. Las modificaciones eran claras: se podría votar de manera individual y las modificaciones a los artículos podrían hacerse sin necesidad de previa autorización del Ejecutivo.

El fallo de la Corte resultó tal como lo tenía pensado el Centro Democrático, sin embargo, demoró mucho más de lo que tenían estipulado debido a que por los tiempos, los proyectos de justicia transicional, amnistía y reincorporación, tenían más seguridad que los restantes. Si bien la Corte no aprobó la totalidad de la demanda, si cambió dos reglas fundamentales para el funcionamiento del ‘Fast Track’, como había sido pensado en un principio, pero la Corte argumentó en cinco puntos el porqué de su decisión (El Tiempo, 2017a):

1. **La refrendación del Acuerdo no le daba autorización al Gobierno para cambiar normas:** la Corte Constitucional argumentó que, si bien habían aprobado la realización del plebiscito, la refrendación del Acuerdo era de carácter exclusivamente político y se había dejado claro que dicha refrendación popular no tenía un efectivo normativo y que, por ende, no tenía el poder de modificar la Constitución, ya que estas se hacían solamente cuando el Congreso tramitara las normas de la implementación.
2. **El trámite puede ser más rápido pero no pasando por alto la normatividad y naturaleza del Congreso:** la Corte en este caso argumentó que se podían modificar los procedimientos ordinarios para dar celeridad pero que estas no podían eliminar el contenido de las funciones del Congreso. Debido a esto declaró inexecutable los dos artículos del Acto Legislativo para la Paz, puesto que le quitaba facultades naturales al Congreso, que este tiene y que están declarados en la Constitución.

3. **El Gobierno tenía autorización para aceptar o rechazar cualquier modificación propuesta:** por lo que la Corte le permitió al Congreso volver a su labores de modificación del articulado sin supervisión y aval del Gobierno, así como objetar las modificaciones que este hiciera.
4. **Las leyes de Paz no son leyes ordinarias:** por esto la Corte tuvo que aclarar que, si bien en algunos trámites relacionados con tratados internacionales o leyes en materia de gasto, el Congreso tenía la capacidad de aprobación reducida o controlada esos temas no eran comparables con los temas de Paz. Estos temas modificarían el ordenamiento jurídico del país y por ende el Congreso debía tener sus facultades en pleno.
5. **El fallo se aplica en el futuro:** la Corte hizo la aclaración de que esta decisión tendría consecuencias a futuro y no afectaría a lo que ya estaba aprobado por el Congreso; es decir, que todos los proyectos de ley o actos legislativos sancionados antes de la segunda semana de mayo no podrían ser modificados o intervenidos. La modificación solo aplicaría para los faltantes.

Como resultado de esto el Congreso tomó fuerza decisoria otra vez, se reacomodaron las bancadas, se crearon nuevas transacciones legislativas y el funcionamiento, que aunque tenso era el común, cambió de manera significativa con respecto a lo que sería los tres años anteriores del Presidente Santos. Los siguientes cuatro puntos en aprobarse fueron la demostración del tiempo de reacomodación que estaba pasando el Congreso.

[El 'Fast Track' después del fallo y sus resultados.](#)

La bancada de la Unidad Nacional, super-mayoritaria y que durante cuatro periodos había votado a favor del Gobierno, a partir del fallo de la Corte Constitucional dejó de funcionar como lo venía haciendo desde 2014.

Para principios de junio de 2017 quedaban pendientes por trámite casi 15 proyectos de ley y actos legislativos en el Congreso, entre los que estaban: el componente de participación política del partido FARC, las garantías de seguridad para los excombatientes, las modificaciones al Sistema General de Regalías para lograr mayores recursos para el posconflicto, el monopolio de las armas y el uso de la fuerza legítima por parte del Estado,

los asuntos de tierras y revisión del Catastro en el campo, entre otros; que se votarían como resultado de extensas jornadas de debate y con trasfondos políticos complejos.

Curules para el partido FARC – Garantías para la participación política

El Acto Legislativo 03 de 2017 era uno de los de mayor interés para las FARC debido que de este dependían las garantías de su participación en la política nacional y local. En este punto se decidían las bases para que el partido político que surgiera, luego del desarme y la reincorporación de las FARC, pudiera competir en elecciones como cualquier otro partido pero con algunas ventajas. Dentro de los beneficios que indicaba la transitoriedad del proyecto se encontraba la posibilidad de que el partido no tuviese que contar con un mínimo de miembros, tampoco de su participación en elecciones y no necesariamente debía cumplir el umbral electoral para obtener su personería jurídica, por el término de dos periodos de Gobierno.

El partido obtendría por derecho 5 curules en cada una de las cámaras sin necesidad de cumplir con la cantidad de votos necesarios para obtenerlos en una elección ordinaria. Esto causó múltiples reacciones en el panorama civil y político, debido a que había muchos actores de la escena política que reclamaban que así como FARC tenía derecho a curules, las víctimas también lo merecían, incluso esto se llevó a votación pero por decisión del Alto Tribunal no se aplicaron las reglas de determinación de mayorías para que el proyecto pudiera pasar con 50 votos contando inhabilidades y sillas vacías para un número total de 99 (Semana, 2018a).

La *aplanadora santista*, como se conocía a la bancada de Gobierno, empezó a cambiar sus votos a partir de esta aprobación debido a que varios miembros del Partido Liberal, Partido de la ‘U’ y Cambio Radical decidieron no votar aun encontrándose en el recinto (Villamizar – Chaparro y Hoyos, 2018). Finalmente el proyecto obtuvo en Cámara 87 votos a favor, 76 inasistencias y uno en contra; mientras que en Senado obtuvo mayoría con 52 y múltiples ausencias en su mayoría del CD.

Garantías de seguridad – Esquema de protección de las FARC

Este punto tenía como objetivo que la Unidad Nacional de protección (UNP) pudiese tener más recursos, al liberarla de las normas de las legislaciones anteriores, y que así pudiese brindar seguridad plena a los excombatientes. La ley 1865 de 2017 fue sancionada, con 57 votos a favor, 1 en contra y 38 inasistencias en la plenaria del Senado, de las cuales solamente el 50% eran del CD y el resto eran de el Partido de la ‘U’ y de Cambio Radical que hacían parte de la coalición de Gobierno. Esta ley era parte de la materialización de lo pactado en el punto 3 del Acuerdo, que estaba relacionado con el fin del conflicto, ya que este indicaba que debía crearse un Programa de Protección Especializada cuyo objetivo es el de proteger a quienes dejaron las armas y hacen parte del partido político FARC, y a todos los excombatientes que hicieran el tránsito a la vida civil.

Desafortunadamente la materialización de este punto ha quedado corta y ha puesto en peligro el Acuerdo, debido a que hasta la fecha han sido asesinados por lo menos 130 excombatientes y han ocurrido casos como el de ‘Dimar Torres’ quien fue asesinado a manos del ejército colombiano (New York Times, 2019).

Garantías de recursos para el posconflicto – Modificación del Sistema General de Regalías

Este punto que se convirtió en Acto Legislativo después de la aprobación de conciliación en Cámara y en Senado en Agosto de 2017, tenía como objetivo incluir una serie de medidas transitorias en el artículo 361 de la Constitución Política que mantuvieran la esencia del Sistema General de Regalías pero que dejaran estipulado que por los próximos 20 años de ese fondo debía salir un presupuesto adicional a las entidades territoriales, priorizando a las que sufrieron mayor impacto en el conflicto, para la construcción de Paz (Congreso Visible, 2017).

Este Acto Legislativo fue sancionado el 8 de septiembre de 2017 con 104 votos a favor en Cámara y 10 en contra, y con 63 en Senado y 0 en contra; más de la mitad de las abstenciones en ambas cámaras fue del CD, pero el Partido de la ‘U’ y Cambio Radical también participaban de pasar las votaciones para desintegrar el quórum.

Un mes antes de la finalización del ‘Fast Track’, en octubre del 2017, el Congreso había votado a favor solo nueve de las veinte proposiciones de ley que se habían propuesto para el cumplimiento y desarrollo del Acuerdo de Paz. El Presidente Santos, las FARC y la ciudadanía veían la dificultad de pasar más de 10 proyectos en el Congreso en menos de un mes, sin las garantías temporales que en un principio daba el ‘Fast Track’ al eliminar las proposiciones de modificación de manera individual con la obligatoriedad de dar el respectivo debate.

Monopolio de la fuerza y las armas por parte del Estado

Este Acto Legislativo era necesario por el objetivo que tenía de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, que desde hace tantos años no tenía ningún Gobierno debido a la guerra que había en el país, especialmente la de las FARC. Si bien era claro que esta norma no iba a eliminar del panorama colombiano a todos los actores armados, sí funcionaba como una garantía de no repetición del conflicto armado con esta guerrilla y prohibía la promoción de otros grupos armados: paramilitares u otros grupos al margen de la ley que hicieren uso de la violencia.

Este punto resultaba clave para las víctimas debido a que este punto proponía acuerdos legales que garantizaban la disminución de las posibilidades de que volviera a surgir el grupo armado puesto que también obligaba al Estado a comprometerse de manera plena con el enfrentamiento y reducción de grupos ilegales y armados.

Garantías para el campo – Sistema Nacional de Innovación agropecuaria

Por último el 29 de diciembre de 2017, cuando ya el plazo del ‘Fast Track’ había finalizado, se aprobó la Ley 1876 del 2017 cuyo objetivo era la creación y puesta en marcha de un sistema que mediante acciones de investigación académica, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, gestión del conocimiento, formación, capacitación y extensión, pudiera poner en marcha los diferentes proyectos de innovación que necesita el agro colombiano para ser más competitivo.

En cuanto a la implementación y creación de este Sistema, a inicios del 2019 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estaba haciendo las convocatorias para conformar el Consejo Superior que estaría al mando del mismo, y estaría articulado con representate

estudiantiles debido a que la norma busca articular la innovación con la academia (MinAgricultura, 2019).

El panorama general del proceso del 'Fast Track' fue satisfactorio para el Gobierno en algunas cosas y otras no tanto: fue todo un reto para la bancada de coalición y la CSIVI, que proyectos tan complejos como el de participación política y amnistía pasar en un Congreso donde la fuerza de la oposición era arrasadora debido a la fuerte polémica que había golpeado al Proceso después del plebiscito. Sin embargo, teniendo en cuenta que el 'Fast Track' se dio en un año preelectoral, de Presidencia y Congreso, era también parte de la disputa política mostrar la fortaleza de las bancadas. Por esto el análisis en cuanto a votos, permite ver que el fallo de la Corte Constitucional fue un factor determinante en la votación de los proyectos que llegaron a debate después de la segunda semana de mayo; ya que, si bien hubo proyectos que pasaron con buena cantidad de votos, es más que evidente que las bancadas se desintegraron y cambiaron su modo de voto (hacia la opción de la abstención) a razón del tiempo. Así mismo el factor de la reelección como determinante del comportamiento legislativo pudo haber jugado un papel importante ya que muchos proyectos se votaron a menos de un año del inicio formal de las campañas, lo que hace variar los intereses y estrategias políticas en cualquier escenario de interés.

La capacidad del Presidente Santos de lograr mayorías legislativas se fue desintegrando en su último año de Gobierno, a razón de que su popularidad era la más baja en la historia de sus dos mandatos y, adicionalmente, su capacidad de dar prebendas, cupos políticos, o beneficios a su bancada a cambio de votos se fue desintegrando por los tiempos de gobierno.

La relación entre agentes y principales también fue modificada de manera drástica en este periodo, ya que, cuando la Corte falló a favor del Centro Democrático, la obligatoriedad de votar en bloque desapareció y con esto lo hace también la necesidad que el agente – político tenía de llegar a acuerdos y consensos con el principal – partido y con sus demás compañeros de bancada. La individualidad prevaleció en el Congreso y al ser un año preelectoral, donde las cifras de popularidad no eran las más altas, el cambio en las decisiones de cada legislador se vieron reflejadas en la variación de la cohesión de partido y esto se notó en las votaciones como se demostrará en el tercer acápite.

Capítulo 3: análisis cuantitativo de las votaciones en el marco del ‘Fast Track’.

Este capítulo tiene como objetivo presentar la información relacionada con las votaciones de los 10⁶ proyectos que fueron aprobados por la Cámara y el Senado, de los 21 que eran necesarios para la implementación del Acuerdo de Paz. Esto se hará a partir de una primera comparación general entre el comportamiento de Senado y Cámara; posteriormente mediante la aplicación de un índice de Rice será posible analizar la cohesión de los partidos en cada proyecto antes y después del fallo de Corte y el comportamiento de las bancadas. La visión de los resultados es limitada debido a que no se contempla todo el trámite legislativo de cada proyecto, y por esto puede estar un poco sesgada, puede brindar elementos para entender a grandes rasgos las dinámicas de los congresistas y su comportamiento en el tiempo. Para la muestra de esta investigación solamente se tienen en cuenta las gacetas de votación en plenaria tanto de Cámara como de Senado⁷.

Los proyectos que fueron aprobados y que serán motivo de estudio en este acápite son los conceptualizados en el capítulo anterior y todos tienen, además de votaciones adicionales en comisiones, algunas votaciones procedimentales y sustantivas que son comunes del trámite legislativo: las votaciones de impedimentos, la votación de los órdenes del día, las declaraciones de sesiones, los levantamientos de sesión, las aprobaciones de intervenciones, las votaciones del articulado, las votaciones de título, entre otras, las cuales fueron eliminadas de la muestra debido a que pueden llevar a confusiones y no es del objeto de esta investigación aproximarse a esos campos. Los datos usados son el resultado de 20 aprobaciones en Senado y en Cámara, lo que da un aproximado de 4400 votos que fueron tomados solamente del periodo del ‘Fast Track’⁸.

⁶ Hasta la fecha han sido aprobados 11 proyectos, pero la Ley 1957 o Ley Estatutaria de la JEP fue aprobada hace tan solo un mes y por lo tanto no hay ningún tipo de información en Gacetas del Congreso y decide omitirse de la prueba.

⁷ En los casos de los Proyectos de Ley que tenían dos debates, se usaron las gacetas de la aprobación en Cámara y Senado, y en los casos de los Actos Legislativos se pasaron por alto las gacetas aprobatorias en Comisiones Especializadas o conjuntas y se tomaron solamente las aprobaciones en plenarios.

⁸ Se realiza una excepción con la Ley de Estatuto de Oposición que fue sancionada en Julio de 2018 debido a que hace parte del paquete legislativo para la Paz y la información de las votaciones ya estaba disponible. Adicionalmente, alcanzó a ser votada por el Congreso 2014 – 2018.

Para esta investigación de comportamiento legislativo los partidos serán analizados desde dos posiciones distintas: por un lado, en algunos momentos se hará desde la perspectiva individual de los partidos y su comportamiento en relación a sus congresistas; y por otro, se analizarán los partidos según su postura hacia el Gobierno como lo indica el Cuadro 4:

Cuadro 4: Postura de los partidos frente al Gobierno.

| | |
|-----------------------|--------------------|
| Coalición | Liberal |
| | Cambio Radical |
| | PIN |
| | 100 por Colombia |
| | MAIS |
| | Partido de la 'U' |
| Independientes | Conservador |
| | ASI |
| | MIRA |
| | Polo Democrático |
| | Alianza Verde |
| Oposición | Centro Democrático |

Fuente: portal La Silla Vacía.

[El comportamiento general de Senado y su contraste con la Cámara de Representantes](#)

Para empezar el análisis del comportamiento congresional es necesario reconocer que en este periodo legislativo se utilizaron diferentes métodos políticos para retrasar las votaciones y

entorpecer la celeridad del mecanismo del ‘Fast Track’. En el Congreso las posibilidades de participar legislativamente no están limitadas a votar o no, también es posible abstenerse y ausentarse: entiéndase la primera como la decisión de no votar así se esté presente en el recinto al momento de la apertura de la votación, y la segunda como la opción de salirse del recinto o no asistir al mismo para no ejercer el voto. El Cuadro 5⁹ permite ver el resultado de las votaciones en Senado a grandes rasgos, así como los partidos que componen esta cámara y es posible evidenciar que más del 30% de los senadores optó por abstenerse de votar, el 8% no se presentó y 11% votaron negativamente. Lo que indica que para los Senadores es preferible abstenerse de votar que votar negativamente. Esto puede darse por diversos factores entre los que están: la libertad que tienen de decisión a razón de bajos niveles de cohesión de partido; y el aumento de los ‘riesgos morales’ sobre la decisión del voto negativo debido a que es más fácil excusar una abstención por diversos motivos de momento y explicar que se hubiera querido votar positivo, que la elección racional e individual de votar no.

| Cuadro 5: Resultados de las votaciones generales en Senado | | | | | |
|---|-----------|-----------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Partido | Si | No | No asistió | Se abstuvo | Total Votos |
| Liberal | 61% | 13% | 12% | 14% | 289 |
| Cambio Radical | 53% | 14% | 8% | 24% | 153 |
| Conservador | 53% | 7% | 14% | 26% | 306 |
| Partido de la U | 70% | 10% | 3% | 18% | 340 |
| Polo | 66% | 20% | 0% | 14% | 85 |
| ASI | 88% | 6% | 0% | 6% | 17 |
| Centro Democrático | 5% | 11% | 10% | 74% | 354 |
| Opción Ciudadana | 60% | 7% | 5% | 28% | 85 |
| Alianza Verde | 55% | 22% | 4% | 19% | 85 |
| MAIS | 82% | 6% | 0% | 12% | 17 |
| Total | 49% | 11% | 8% | 31% | 1731 |

Fuente: Congreso Visible (2017)

Los partidos de la coalición de Gobierno tienen un registro de mayores votos por el ‘Sí’, sin embargo, en el proyecto de modificación al Sistema General de Regalías se abstuvieron de votar 22 representantes en Cámara y 7 en Senado, y en el proyecto de Monopolio de la Fuerza 14 votaron negativamente en Senado y 39 se abstuvieron en Cámara. Esto indica que la

⁹ Este cuadro no contiene la totalidad de las gacetas usadas para la muestra propia de la investigación, a razón de que es tomado de una muestra que sacó la Silla Vacía de algunos proyectos de este mecanismo.

coalición de Gobierno empezó a votar de manera negativa después de fallo de manera continua y también adoptaron el ausentismo como estrategia de comportamiento legislativo.

En el caso de Cámara el cuadro 6 permite analizar la misma información que el anterior y es posible notar que a diferencia de Senado la mayoría de acciones que más repiten son los votos afirmativos, y que también el porcentaje de abstención en Cámara fue similar al de Senado con un punto porcentual menos. Es necesario resaltar que la oposición en Cámara opta por abstenerse solamente en un 40% y por votar no en un 15%, mientras que Senado lo hace en un 74% y usa el voto negativo en un 11%. Esto permite confirmar que, si bien el CD es reconocido como oposición en ambas Cámaras, su comportamiento en cada una es diferente y puede darse a razón de que el líder de partido se encuentra en Senado permanentemente. Asimismo, las abstenciones de la coalición de Gobierno tienen un porcentaje significativo que se puede interpretar como una coalición sin principal y con poca cohesión.

| Cuadro 6: Resultados de las votaciones generales en Cámara de Representantes | | | | | |
|---|-----------|-----------|-------------------|-------------------|--------------|
| Partido | Si | No | No asistió | Se abstuvo | Total |
| Liberal | 61% | 11% | 6% | 22% | 429 |
| Cambio Radical | 48% | 7% | 11% | 34% | 176 |
| Conservador | 46% | 10% | 11% | 33% | 297 |
| Partido de la U | 52% | 7% | 6% | 34% | 407 |
| Polo | 73% | 15% | 0% | 12% | 33 |
| AICO | 64% | 18% | 9% | 9% | 22 |
| MIRA | 72% | 6% | 6% | 16% | 32 |
| ASI | 18% | 0% | 0% | 82% | 11 |
| Movimiento de Integración Regional | 64% | 18% | 0% | 18% | 11 |
| Centro Democrático | 15% | 44% | 1% | 40% | 209 |
| Opción Ciudadana | 45% | 11% | 9% | 35% | 66 |
| Alianza Verde | 73% | 12% | 0% | 15% | 66 |
| Cien por ciento Colombia | 45% | 12% | 0% | 42% | 33 |
| Por un Huila Mejor | 82% | 18% | 0% | 0% | 11 |
| FUNECO | 45% | 0% | 18% | 36% | 11 |
| Total | 50% | 13% | 7% | 30% | 1814 |

Fuente: Congreso Visible (2017)

El hecho de que la mayoría de partidos tengan votaciones por el ‘si’ de más del 50% indica una clara posición frente a la implementación del Acuerdo de Paz y será necesario revisar la cohesión de los partidos en cada una de las cámaras.

Índice de Rice

Para medir la cohesión de partidos la fórmula comúnmente utilizada es el Índice de Rice (IR) que tiene el propósito de medir la diferencia entre el porcentaje mayoritario y minoritario de votos por proyecto, o en paquetes legislativos en casos específicos (Flores, 2015). Para el análisis del comportamiento legislativo que compete a esta investigación el índice se utilizará en su versión original, aunque los estudios más recientes utilicen las variaciones del índice para tener información variada. La expresión formal de este índice es:

$$I = \left| \frac{Va}{Vt \times 100} - \frac{Vp}{Vt \times 100} \right|$$

Este índice se calcula a través de la diferencia de los votos a favor (Vp) y los votos en contra (Vn), divididos por el total de votos (Vt) de un proyecto o una fracción parlamentaria (Casar, 2000). Es decir que el índice refleja la relación dicotómica entre la cantidad de votos por el 'sí' y la cantidad de votos por el 'no' dividido el total de los votos en su valor absoluto. Los resultados que arroja el (IR) varía entre 0 a 1 indicando que los valores cercanos a 0 demuestran una cohesión de partido muy baja, y los resultados cercanos a 1 son resultado de un alto grado de cohesión al interior del partido (Casar, 2000).

Si bien la muestra de cohesión partidista que se tomó para esta investigación arroja resultados de cada uno de los partidos que tuvieron representación en el Congreso en este periodo de gobierno, se analizará el IR de dos partidos significativos y con variaciones evidentes de coalición, dos partidos de independencia y un partido de oposición, para tener solo la evidencia necesaria.¹⁰

Cohesión del Partido Cambio Radical – Coalición de Gobierno

Cambio Radical fue el partido de coalición al Gobierno pero que tuvo diferencias al momento de votar el paquete legislativo sobre todo en la bancada de Cámara de Representantes. En los

¹⁰ En el siguiente cuadro los proyectos sombreados son aquellos que se sancionaron después del fallo de la Corte y los demás, fueron aprobados antes de esta fecha

tres primeros proyectos que pasaron en el Congreso: Amnistía, JEP y Voces de Paz, es posible notar que, a pesar de que fueron los primeros y que para este momento las condiciones de la relación Gobierno – Partidos eran plenas todavía, no se logró el apoyo de la bancada de Cámara como sí se hizo con la de Senado.

Cuadro 7: Índice de Rice para medir cohesión del Partido Cambio Radical en cada proyecto.

| | | |
|-----------------------|-----------------------|--------|
| CAMBIO RADICAL | JEP | |
| | Cámara | Senado |
| | 0,50 | 1,00 |
| | Amnistía | |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Sistema Inno. Agro | |
| | 0,77 | 1,00 |
| | Voceros de Paz | |
| | 0,66 | 1,00 |
| | Reincorporación Pol | |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Estatuto Oposición | |
| | 0,82 | 1,00 |
| | Sistema Gral Regalías | |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Ampliación UNP | |
| | 0,64 | 1,00 |
| | Monopolio de fuerza | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 0,33 |
| Seguridad Jurídica | | |
| 0,81 | 1,00 | |

Fuente: elaboración propia a partir de Gacetas del Congreso.

Estos resultados de menos de 0,70 en el IR en Cámara para los proyectos aprobados antes del fallo indican que el Partido Cambio Radical pudo no haber variado sus votos exclusivamente por las nuevas posibilidades que permitió el fallo sino porque Cámara de Representantes carecía de liderazgo, debido a que se puede ver que incluso dos de los IR más altos que tuvo fueron en los proyectos de Sistema General de Regalías y Monopolio de la Fuerza, que fueron votados después del fallo. La bancada de Senado, por su parte, tuvo altos niveles de cohesión desde el principio de la votación del paquete legislativo para la Paz, siendo el punto de Monopolio de Fuerza el único que los hizo distanciarse.

Cohesión del Partido de la ‘U’ – Coalición de Gobierno

Cuadro 8: Índice de Rice para medir cohesión del Partido de la ‘U’ en cada proyecto.

En este caso es posible ver que, tal como se afirmaba al principio de esta investigación, los primeros proyectos pasaron sin mayores complicaciones y con niveles de cohesión máximos como en el caso de JEP, Amnistía y Voceros de Paz.

| | | |
|--------------------------|-----------------------|--------|
| PARTIDO DE LA 'U' | JEP | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Amnistía | |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Sistema Inno. Agro | |
| | 0,90 | 1,00 |
| | Voceros de Paz | |
| | 0,80 | 1,00 |
| | Reincorporación Pol | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Estatuto Oposición | |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Sistema Gral Regalías | |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Ampliación UNP | |
| | 0,92 | 1,00 |
| | Monopolio de fuerza | |
| | 1,00 | 0,41 |
| Seguridad Jurídica | | |
| 1,00 | 1,00 | |

Fuente: elaboración propia a partir de Gacetas del Congreso.

En comparación a los índices de cohesión en los proyectos aprobados después del fallo es evidente que los de Ampliación de la UNP y Monopolio de Fuerza tuvieron complicaciones y, en el caso de este segundo, más de la mitad del partido decidió votar de manera contraria al resto de su colectividad. Un motivo por el cual esto pudo suceder era la cercanía que tenía el Partido de la ‘U’ con Gobierno que le permitía tener control de agenda y mayor éxito legislativo a cambio de aprobar los proyectos de gobierno.

Cohesión del Partido Conservador – Independiente

El caso del partido Conservador es particular debido a que a lo largo de su historia ha sido un partido de coalición de Gobierno o de oposición, pero no ha sido independiente.

Cuadro 9: Índice de Rice para medir cohesión del Partido Conservador en cada proyecto.

| | | |
|---------------------|-----------------------|--------|
| CONSERVADOR | JEP | |
| | Cámara | Senado |
| | 0,90 | 1,00 |
| | Amnistía | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Sistema Inno. Agro | |
| | Cámara | Senado |
| | 0,85 | 1,00 |
| | Voceros de Paz | |
| | Cámara | Senado |
| | 0,88 | 1,00 |
| | Reincorporación Pol | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Estatuto Oposición | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Sistema Gral Regalías | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Ampliación UNP | |
| | Cámara | Senado |
| 0,90 | 1,00 | |
| Monopolio de fuerza | | |
| Cámara | Senado | |
| 1,00 | 0,54 | |
| Seguridad Jurídica | | |
| Cámara | Senado | |
| 1,00 | 0,67 | |

Fuente: elaboración propia a partir de Gacetas del Congreso.

En el caso del segundo Gobierno de Santos, como existía rivalidad entre el líder de la derecha, Ávaro Uribe, quien venía del Partido de la ‘U’ y anteriormente del liberalismo, el Partido Conservador no tenía certeza de hacer bancada con la oposición como tampoco estaba confiado del actuar del Presidente que había cambiado sus banderas de manera repentina y no tradicionales. Así el Partido Conservador jugó un papel vital en este mecanismo debido a que era un partido dispuesto a votar con el bloque independiente del Congreso que era mucho más de izquierda, con el bloque de Gobierno en la mayoría de casos y sobre todo en la cámara alta y con el bloque de oposición en proyectos complejos para la opinión pública como el de

Seguridad Jurídica del Acuerdo o Monopolio de la Fuerza donde se vio mucho más cohesionada a su bancada de Cámara de representantes. Al ser el Partido Conservador, una especie de comodín al momento de necesitar mayorías legislativas, era un partido que debía medir con mucha astucia los beneficios que brindaba cada parte y decidir a partir del alcance de sus objetivos.

Cohesión del Partido Polo Democrático – Independiente

El Partido Polo Democrático ha sido siempre un partido de oposición o independencia a los Gobiernos debido a que, hasta el momento, ningún partido alternativo o de izquierda ha tomado la presidencia del país. Este partido, así como Alianza Verde, MIRA y todos los independientes tomaron la decisión de no declararse oposición debido a que tenían una postura muy extrema de cara a la paz y lo que querían estos partidos era representar una oposición progresiva y autónoma, como lo declararon recientemente por mandato del estatuto de oposición (Asuntos Legales, 2018).

Cuadro 10: Índice de Rice para medir cohesión del Partido Polo Democrático en cada proyecto.

| | | |
|----------------|-----------------------|--------|
| POLO | JEP | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 0,60 |
| | Amnistía | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Sistema Inno. Agro | |
| | Cámara | Senado |
| | 0,33 | 1,00 |
| | Voceros de Paz | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Reincorporación Pol | |
| | Cámara | Senado |
| | NA | NA |
| | Estatuto Oposición | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Sistema Gral Regalías | |
| | Cámara | Senado |
| 1,00 | 1,00 | |
| Ampliación UNP | | |

| | | |
|--|---------------------|--------|
| | Cámara | Senado |
| | NA | 1,00 |
| | Monopolio de fuerza | |
| | Cámara | Senado |
| | NA | 0,60 |
| | Seguridad Jurídica | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | 1,00 |

Fuente: elaboración propia a partir de Gacetas del Congreso.

Este partido fue uno de los que más cohesión presentó a lo largo de todo el proceso de aprobación de leyes para la paz, tanto con los primeros proyectos como con los últimos sus IR son siempre muy altos aunque se puede evidenciar que el proyecto de Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria causó cierto inconformismo en la bancada de Cámara por lo que el IR bajó a 0,33. Esto no puede justificarse bajo una falta de liderazgo partidista o de principal, ya que es una anomalía y pudo darse a razón del algún artículo que algunos de la bancada no consideraron oportuno o conveniente.

Cohesión del Partido Centro Democrático – Oposición

El Partido Centro Democrático, como da a entender el contexto político del país, fue un partido fundado a partir de la oposición al Gobierno de Juan Manuel Santos y al proceso de Paz que se adelantaba con las FARC. A razón de esto y teniendo en cuenta que este índice se compone de valores absolutos, es necesario aclarar que la mayoría de los votos fueron por el ‘Sí’ por lo que los valores del IR para este partido resultaban medir la cohesión en números negativos, pero lo importante de esta información es analizar que el voto del CD, a pesar que parece ser uno de los partidos más unidos a razón de que tiene un fuerte líder, también presenta IR bastante bajos como en el caso de la bancada de Cámara en la votación de Voceros de Paz y de Reincorporación.

Cuadro 10: Índice de Rice para medir cohesión del Partido Centro Democrático en cada proyecto.

| | | |
|---------------------------|--------|--------|
| CENTRO DEMOCRÁTICO | JEP | |
| | Cámara | Senado |
| | 1,00 | NA |

| | | |
|--------------------|-----------------------|------|
| | Amnistía | |
| | N/A | NA |
| | Sistema Inno. Agro | |
| | 1,00 | 1,00 |
| | Voceros de Paz | |
| | 0,40 | 1,00 |
| | Reincorporación Pol | |
| | 0,60 | NA |
| | Estatuto Oposición | |
| | 1,00 | NA |
| | Sistema Gral Regalías | |
| | 0,80 | NA |
| | Ampliación UNP | |
| | 0,00 | NA |
| | Monopolio de fuerza | |
| | 1,00 | 1,00 |
| Seguridad Jurídica | | |
| 1,00 | 1,00 | |

Fuente: elaboración propia a partir de Gacetas del Congreso.

Con esta información dividida por proyectos y con las votaciones solamente de las plenarias es posible afirmar que los proyectos que fueron votados después del fallo presentan muchas más abstenciones de voto que los demás proyectos. Aún así, es evidente que el mecanismo que utilizó el CD para participar en la votación de estos proyectos fue el abstencionismo, no por disminuir los ‘riesgos morales’ sino por intentar desintegrar el quórum en los debates para que no se llevaran a cabo las votaciones.

A simple vista estos IR discriminados por partido permiten analizar la variación de los votos de los congresistas a la luz de los temas, pero no son de gran especificidad al momento de querer evaluar la cohesión del partido en todo el proceso del ‘Fast Track’. Debido a esto fue necesario aplicar el Índice ya no por tema, sino solamente con el factor temporal, antes y después del fallo por cada partido.

Cuadro 11: Índice de Rice por partidos antes y después del Fallo.

| PARTIDOS | ANTES | DESPUÉS |
|------------------------------|--------------|----------------|
| LIBERAL | 0,96 | 0,90 |
| CONSERVADOR | 0,97 | 0,85 |
| AUTORIDADES INDIGENAS | 1,00 | 1,00 |

| ASI | NA | NA |
|-------------------------|------|------|
| MIRA | 1,00 | 1,00 |
| CAMBIO RADICAL | 0,90 | 0,83 |
| POLO | 0,91 | 0,90 |
| VERDE | 0,80 | 0,89 |
| PIN | 1,00 | 1,00 |
| CD | 0,89 | 0,70 |
| 100 POR COLOMBIA | 1,00 | 1,00 |
| MAIS | NA | NA |
| PARTIDO DE LA U | 0,98 | 0,89 |
| FUNECO | NA | NA |

Fuente: elaboración propia a partir de Gacetas del Congreso.

En este cuadro es posible analizar la aprobación de todos los proyectos en conjunto, con un único factor de variación: el tiempo. Es decir, este cuadro indica cómo fue la cohesión de partido antes y después del fallo de la Corte Constitucional, incluso sin evaluar la cámara en la que se realizó la votación.

Este resultado indica que la mayoría de partidos disminuyeron su cohesión de partido por varios puntos, los casos más evidentes son el del Centro Democrático que disminuye de 0,89 antes del fallo, a 0,70 después del fallo; el del Partido de la 'U' que era el partido mayoritario de la bancada de gobierno, pasó de tener 0,98 en el índice de cohesión partidista antes del fallo, a tener 0,89 después del fallo.

Los números reflejados en este cuadro permiten afirmar que los partidos variaron su cohesión de manera evidente antes y después del fallo y comprueba que la relación entre los partidos y el Gobierno se desintegró a razón de que este no pudo seguir manteniéndolos unidos como lo venía haciendo desde el inicio de su gobierno y fue por eso, y el cambio de tiempos legislativos, que no se logró la aprobación de más proyectos.

Adicionalmente y por último, se analizará la variación con factor tiempo, antes y después del fallo, pero no a la luz de los partidos de manera individual sino por su postura frente al Gobierno. Esto permitirá saber definitivamente si se difuminó la bancada de la Paz a partir del fallo de la Corte Constitucional.

Cuadro 12: Índice de Rice por posición del partido antes y después del Fallo.

| <i>Posición</i> | <i>ANTES</i> | <i>DESPUÉS</i> |
|----------------------|--------------|----------------|
| Coalición | 0,97 | 0,92 |
| Independencia | 0,92 | 0,91 |
| Oposición | 0,79 | 0,93 |

Fuente: elaboración propia a partir de Gacetas del Congreso.

El resultado final que arroja el Cuadro 12 indica que la posición al Gobierno que menos varió su cohesión fue la independencia, y esto puede entenderse debido a que estos partidos desde el principio del segundo Gobierno de Santos fueron claros defensores de la paz y aunque tenían intereses legislativos estos siempre estuvieron distantes a las ayudas del gobierno, por lo que sus intereses no cambiaron en el tiempo, sus transacciones con el Gobierno se mantuvieron estables y tenían tranquilidad del año preelectoral debido a que lograron el objetivo de su posición que era sacar adelante el paquete legislativo para la Paz y por tanto la opinión pública no tenía por qué juzgarles. En la independencia Santos siempre tuvo aliados, no de su gobierno sino del proceso, por lo cual no tenía que liderarles para los temas de paz, pero sí para los demás trámites legislativos.

Por otro lado, la oposición aumentó considerablemente su cohesión ya que antes del fallo tenían un IR de 0,79, debido a que el mecanismo de la abstención de voto era algo que no terminaba de convencer a varios congresistas de esta colectividad, y después del fallo se evidencia que tuvieron 0,93 en el índice lo cual señala que era casi cohesionado en su totalidad en ambas cámaras. Estas cifras son el claro resultado del éxito político que tuvo el CD al ganar la demanda contra el Acto Legislativo para la Paz, ya que les dio un claro mensaje político de que tenían todas las herramientas y un claro discurso en contra de un Gobierno cuya popularidad era la más baja de sus ocho años, y de cara a elecciones nacionales y locales del 2018, donde claramente salieron victoriosos al poner un presidente de su colectividad. Es necesario mencionar que este partido se apropió de las herramientas negativas del Acuerdo de Paz para hacer sus campañas en 2018 y a razón de la polarización en la que se encontraba el país lograron su objetivo.

Por último, la posición al gobierno cuya variación debía ser menor siguiendo los cálculos iniciales del Presidente Santos, la coalición de Gobierno, demostró con su variación de 0,97

antes del fallo y de 0,92 después del mismo que hubo ciertos actores que al analizar el panorama político y su relación con el Gobierno decidieron hacerse a un lado y tomar posturas contrarias a las de su bancada. Si bien estaba claro que pertenecer a la bancada de Gobierno traía más beneficios que ventajas, también es cierto que, en un año preelectoral, donde los recursos del cuatrienio han disminuido, y las banderas políticas hacen del presidente un personaje impopular, los legisladores tenían todo el panorama para desvincularse de su bancada: no había recursos y no había beneficio mediático. Al final fue tanta la impopularidad del presidente Santos que este decidió hacerse a un lado en la escena política colombiana y no envió ningún candidato por las banderas de la Paz a las elecciones de 2018, tanto así que Humberto de la Calle quien había sido negociador de Paz intentó lanzarse a la presidencia y obtuvo una derrota devastadora.

Conclusiones finales

Después de un año legislativo extenso donde los intereses de los congresistas variaron por tantos factores, Juan Manuel Santos y el proceso de Paz se quedaron si la aprobación de más de la mitad de las leyes necesarias para cumplir el Acuerdo. Leyes tan importantes como la de Circunscripciones de Paz, o las de modificaciones del Catastro Nacional para dar garantías de tierra a los campesinos pobres del país, no pasaron por más de un debate en el Congreso debido a que el interés de los legisladores no se enfocaba en las peticiones que hacían los excombatientes sino en la normatividad jurídica para desintegrar y desarmar a las FARC por completo, sin ningún tipo de garantías. Por esto los primeros 8 proyectos de un total de 10 que fueron aprobados eran sobre el componente de desarme, desmovilización y reintegración.

El resultado de estas legislaturas permiten afirmar que el Congreso solamente estaba interesado en el juego político que en la reparación de las víctimas del conflicto. Después de largos debates en Congreso para que no hubiera impunidad, nunca se votaron los proyectos que tenían que ver con reparación de víctimas. Esto lleva a concluir que el CD como bancada opositora al Gobierno nunca estuvo interesado en legislar para las víctimas y la justicia, como tanto lo predicaba, sino que tenía intereses netamente personalistas que resultaban de la

disputa de poder entre Santos y Uribe. Adicionalmente la bancada de oposición tomó como aprendizaje de este proceso el mensaje con el que haría su campaña presidencial en 2018, despertando la polarización que había nacido con el Plebiscito y llevando a la gente con miedo a las urnas.

La evidencia permite concluir que los congresistas colombianos no necesariamente respondieron a incentivos institucionales cuando el periodo preelectorale se acercaba. Haber implementado en esas condiciones era muy complejo, y por más que intentaron que el 'Fast Track' estuviese blindado jurídicamente era poco probable que la oposición estuviera conforme y no se fuera en contra, fue un riesgo que el Gobierno Santos decidió asumir y el resultado fue la aprobación de menos de la mitad de los proyectos que se esperaban pasar.

El presidente Santos tampoco pudo llevar los costos de la cohesión de su bancada hasta el final, debido a que su agenda legislativa representaba unos costos muy altos imposibles de cubrir en el último año de un cuatrienio. Su bancada era muy heterogénea por lo cual los intereses no eran el principal cohesionador. A razón de esto es importante abordar en el estudio de esta variación de objetivos que estimulan a los legisladores de una misma bancada tanto en el periodo electoral ordinario como cuando están cerca las elecciones y hacer un posible estudio con un Índice de Rice modificado que permita también evaluar inasistencias y abstenciones. Adicionalmente para próximas investigaciones se recomienda hacer un análisis profundo de la variación entre los proyectos que sí hacían parte del 'Fast Track' y los que no hacían parte pero fueron votados en los mismos tiempos para ver la variación real entre proyectos en un mismo lapso de tiempo y poder entender a fondo si las motivaciones de los legisladores estaban ligadas a los bandos y la disputa que despertaba el paquete legislativo de la Paz o si también su comportamiento fue así por fuera del marco de la Paz. Finalmente es posible concluir que los cambios en las reglas de juego del mecanismo de 'Fast Track', que estaban pensadas para no ser modificables, hicieron muy complejo el trámite legislativo de un paquete de leyes que despertaba todo tipo de opiniones debido a la polarización que vivía el país fuera y dentro del Congreso. Este mecanismo era el único seguro que tenía el Presidente Santos para lograr la aprobación del paquete legislativo en su totalidad y al ser intervenida las posibilidades que le quedaban para cohesionar a una bancada

que ya no pensaba en paz sino en los votos del año siguiente, no eran más que los argumentos para convencer de la conveniencia de la Paz. Las cortas posibilidades que tuvo al final del proceso hicieron que su bancada de la paz se desintegrara y con ella las leyes necesarias para el cumplimiento total de lo pactado con las FARC.

Referencias

Alcantara, M. & Sánchez, F. (2007) Las formas de gobierno: las elecciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Materiales Docentes.

Archer, Ronald P. (1996). Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana. En *La construcción de instituciones democráticas: sistema de partidos en América Latina*, comps. Scott Mainwaring y Timothy Scully, 133-161. Santiago: Cieplan.

Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia 1 Estudios Políticos, núm. 52, Enero-Junio, 2018, pp. 241-265 Universidad de Antioquia.

Bertino, M. (2013) Actividad Legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

Carey, John M. (1996). *Term limits and legislative representation*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.

Cárdenas, M., Junguito, R., & Pachon, M. (2008). Political institutions and Policy outcomes in Colombia: the effects of the 1991 constitution. en E Stein, & M. Tommasi (edits.), *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies* . Washington D.c: inter-american Development Bank .

Casar, M. (2000). “Coaliciones y cohesión partidista en un gobierno sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997- 1999”, en *Política y Gobierno*, VII, 1, 183-202

Congreso Visible. (2017). Acto Legislativo 06/17 de Senado – “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política [Sistema General de Regalías y la implementación]”. Portal digital – Congreso Visible. Universidad de los Andes. En: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-el-cual-se-adiciona-el-articulo-361-de-la-constitucion-politica-sistema-general-de-regalias-y-la-implementacion/8795/>

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2001. "The institutional determinants of economic policy outcomes." En Mathew D. McCubbins and Stephan Haggard, eds., *Presidents, Parliaments and Policy* (New York: Cambridge University Press).

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2002. "Agenda Power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986." En *Party, Process, and Political Change in Congress: New Perspectives on the History of Congress*, eds. David Brady and Mathew D. McCubbins, Stanford: Stanford University Press.

Dinero, R. (2016). Los 6 puntos del Acuerdo de Paz que debe leer antes del 2 de octubre. *Revista Dinero*. En: <https://www.dinero.com/pais/articulo/los-puntos-del-plebiscito-de-la-paz-en-colombia-2016/231214>

Duque, J. (2014). "Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad" en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* Ene 2014, Volumen 44 N° 120 Paginas 311 - 347

Ferejohn, John. (1986). "Logrolling in an Institutional Context: A Case Study of Food Stamp Legislation." In *Congress and Policy Change*, ed. Gerald C. Wright, Leroy N. Rieselback, and Lawrence C. Dodd. New York: Agathon Press.

Field, Matthew O. (1978), *Congress, the constitution, and divided government* / Matthew O. Field.

FIP. (2017). *Los interrogantes del "blindaje jurídico" para la paz*. Bogotá: FIP Opina.

Fisas, V. (2016). *Quaderns de contrucció de Pau: Procesos de Paz Comparados*. Escola de Cultura de Pau.

Flores, E. (2015). Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/12.pdf>

Gorbaneff, Y. (2003) “Teoría del Agente- Principal y el Mercado”. Revista Universidad EAFIT. No.129. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.

Hartzell, C., & Hoddie, M. (2003). Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management. American Journal of Political Science, 47(2), 318.
<https://doi.org/10.2307/3186141>

Heraldo, P. (2019). Realizar el plebiscito por la paz no fue un error: De La Calle. Periodico El Heraldo. Barranquilla. Tomado de: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/realizar-el-plebiscito-por-la-paz-no-fue-un-error-de-la-calle-618456>

Hernandez – Mora, S. (2014). Juan Manuel Santos gana las elecciones en Colombia. Portal Informativo El Mundo, España. Tomado de: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/06/15/539d325fca474117648b456e.html>

Hernández, J. (11 de Diciembre de 2016). Implementación, refrendación y “Fast Track”’: ¿de qué se trata cada uno? Razón Pública. Obtenido de Razón Pública: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9928-%E2%80%8Bimplementación-refrendación-y-fast-track-de-qué-se-trata-cada-uno.html>

Hoskin, G., & Pachón, M. (2011). Colombia 2010: An Analysis of the Legislative and Presidential Elections. Colombia Internacional, 74, 9-26.

JEP, 2018. JEP en cifras. 21 de diciembre de 2018. Jurisdicción Especial para la Paz. Tomado de: <https://www.jep.gov.co/PublishingImages/JEP%20en%20Cifras/datosdiarios21DIC.pdf>

Kau, J. B., & Rubin, P. H. (1979). Self-interest, ideology, and logrolling in congressional voting. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 365-384.

Matthews, D. (1960). *U.S. Senators and Their World*. New York: Random House.

Mayhew, D. (1974) *The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

Mora, M. (2018) Un 'Fast Track' no tan 'fast'. Congreso Visible. Revisado: 18 septiembre 2018. En: <https://congresovisible.org/agora/post/un-fast-track-no-tan-fast/10234/>

Müller, Wolfgang C. y Kaare Strøm. 1999. *Policy, office, or votes? How political parties in western Europe make hard decisions*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ministerio de Agricultura. (2019). Abierta la convocatoria para la elección de representantes al Consejo Superior del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En:

<https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Abierta-convocatoria-para-la-elecci%C3%B3n-de-representantes-al-Consejo-Superior-del-Sistema-Nacional-de-Innovaci%C3%B3n-Agropecuari.aspx>

Nasi, C. (2012). Instituciones políticas para el postconflicto. In A. Rettberg (Ed.), *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad de Los Andes.

Olave, G. (2013). *El proceso de Paz en Colombia según el Estado y las FARC-EP*. Discurso y Sociedad.

New York Times (2019). Los asesinatos de exguerrilleros comprometen la paz en Colombia. Revisado: 25 de junio de 2019. En: <https://www.nytimes.com/es/2019/05/08/asesinatos-exguerrilleros-colombia/>

Osorio, G. (2004). *Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo: las discusiones de los proyectos de ley en el área de los servicios públicos domiciliarios*. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Ospina, J. (3 de septiembre de 2017). Se acaba el ‘‘Fast Track’’. La Silla Vacía.

Plata, J. (2011) ‘Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa’. En Colombia Internacional, Ed. 74, julio a diciembre de 2011: 153-171.

RCN (2016). Centro Democrático presentó el documento ‘‘Bases de un acuerdo nacional de Paz’’. RCN Noticias. Tomado de: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-dialogos-paz/centro-democratico-presento-el-documento-bases-un-acuerdo-nacional-paz>

RCN (2018). Dos años del Plebiscito por la Paz, el día que marcó la historia de Colombia. RCN Radio, Bogotá . Tomado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/dos-anos-del-plebiscito-por-la-paz-el-dia-que-marco-la-historia-de-colombia>

Red, R. (2014). Partido Liberal Colombiano de apoyo a Santos para su reelección. Radio Red. RCN Radio. En: <http://radiored.rcnradio.com/noticias/politica/partido-liberal-colombiano-da-apoyo-a-santos-para-su-reeleccion/>

Restrepo, L. y Ramírez, S. (2016). Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz. Revista Nueva Sociedad No. 266. Tomado de: https://nuso.org/media/articles/downloads/8_TC_Restrepo_266.pdf

Riker, W. (1962). The theory of political coalitions. new Haven: Yale university press.

Rojas, H. (2013). Santos vs. Uribe: La historia se repite. En: <https://www.las2orillas.co/santos-vs-uribe-la-historia-se-repite-2/>

Özbudun, E. (1970), Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis, Beverly Hills, CA, Sage

Sánchez, O. (2017). Votación de la reforma política, a paso lento. El Colombiano. Revisado: 18 septiembre 2018. En : <http://www.elcolombiano.com/colombia/votacion-de-la-reforma-politica-a-paso-de-tortuga-NY7166096>

Santamaría, N. (2013). Determinantes de la conformación del quórum en el Congreso colombiano: una aproximación a partir de las votaciones nominales. Documentos del Departamento de Ciencia Política. No. 24. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.

Semana, R. (13 de enero de 2011). ¿Divorcio Santos – Uribe? . Revista Semana: Revisado: 22 de junio de 2019. En: <https://www.elspectador.com/noticias/politica/divorcio-santos-uribe-articulo-244865>

Semana, R. (2015). Proceso de Paz: así comenzó todo. Revista Semana. Revisado: <https://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-asi-comenzo-todo/440079-3>

Semana, R. (13 de diciembre de 2016). ¿Qué es el "Fast Track"? . Revista Semana. Revisado: 18 septiembre 2018. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/fast-track-que-es-y-por-que-es-importante/509302>

Semana, R. (2016a). Las víctimas votaron por el Sí. Revista Semana. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-victimas-del-conflicto-votaron-por-el-si/496571>

Semana, R. (30 de mayo de 2017). Diez puntos clave para entender en qué consiste la JEP. Revista Semana. En: <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/526869>

Semana, R. (8 de abril de 2018). Gobernabilidad con sabor a mermelada. Revista Semana. Revisado:13 de noviembre de 2018. En: <https://www.semana.com/nacion/articulo/mermelada-en-el-gobierno-de-juan-manuel-santos/577554>

Semana, R. (2018a). ¿Revivirán las curules de las víctimas?. Revista Semana. Revisado: 2 de julio de 2019. En: <https://www.semana.com/confidenciales/articulo/reviviran-las-curules-de-las-victimas/579909>

Silla Vacía. (18 de junio de 2019). El referendo contra la JEP no saldrá, pero servirá para hacer campaña. Portal digital – Silla Vacía. En: <https://lasillavacia.com/referendo-contra-jep-no-saldra-servira-hacer-campana-72140>

Tiempo, E. (2016). Presidente Santos celebra decisión de la Corte sobre el ‘Fast Track’. Periódico El Tiempo. Revisado: 28 de junio de 2019. Tomado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/presidente-santos-reacciona-a-la-aprobacion-del-fast-track-39135>

Tiempo, E. (2017) Los proyectos aprobados y pendientes en primera fase del ‘Fast Track’. El Tiempo. Revisado: 18 septiembre 2018. En: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/proyectos-de-ley-aprobados-y-pendientes-en-el-fast-track-101078>

Tiempo, E. (2017a). Cinco razones para permitir que el Congreso cambie leyes de paz. El Tiempo. En: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/fast-track-los-argumentos-de-la-corte-constitucional-en-fallo-que-le-permitio-al-congreso-modificar-las-leyes-de-paz-96916>

Tolosa, M. & Toro, S. (2017). Amigos cerca, enemigos más cerca: el Gobierno de Sebastián Piñera y las dinámicas legislativas en Chile. Revista Uruguaya de Ciencia Política- Vol 26.

Universal, E. (2017) Así se le colgó la agenda del ‘Fast Track’ al Gobierno. El Colombiano. Revisado: 18 septiembre 2018. En: <http://www.elcolombiano.com/colombia/acuerdos-de-gobierno-y-farc/asi-se-le-colgo-la-agenda-del-fast-track-al-gobierno-BE6767452>

Uprimny, R. (2017). Corte, “Fast Track” y paz. La Silla Vacía. Revisado: 18 de septiembre 2018. En : <https://lasillavacia.com/blogs/corte-fast-track-y-paz-61117>

Vargas, G. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Ciencia Administrativa 2008-1. Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco, México.

Weingast, Barry & Shepsle , Kenneth. (Mayo de 1992). Positive Theories of Congressional Institutions. In Legislative Studies Quarterly. https://www-jstor-org.ezproxy.javeriana.edu.co/stable/440423?Search=yes&resultItemClick=true&searchText=positive&searchText=theories&searchText=of&searchText=congressional&searchText=institutions&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dpositive%2Btheories%2Bof%2Bcongressional%2Binstitutions&refreqid=search%3A1856450e85b6ac6dc5ccfa99dd8b82a9&seq=1#page_scan_tab_conten