

Estado ALterado

Clientelismo, mafias
y debilidad institucional
en Colombia



Mauricio García Villegas
Javier Eduardo Revelo Rebolledo

Estado alterado

Cientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia

Estado ALterado

Clientelismo, mafias
y debilidad institucional
en Colombia

Mauricio García Villegas
Javier Eduardo Revelo Rebolledo

García Villegas, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo

Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia / García Villegas, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

244 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-99142-2-9

1. Estado de derecho 2. Régimen político 3. Captura del Estado
4. Clientelismo 5. Corrupción 6. Justicia y política

ISBN 978-958-99142-2-9

Preparación editorial
Marta Rojas

Maqueta de la colección
Martha Isabel Gómez

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C., octubre de 2010

© Dejusticia, 2010
Carrera 24A N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Agradecimientos

Este libro, y la investigación que contiene, se hicieron con el apoyo de la Fundación Open Society Institute (Zug), a quien expresamos nuestra gratitud. También queremos agradecer a las Fundaciones Ford y John Merck, quienes a través de su apoyo general a Dejusticia, facilitaron la realización de esta investigación. Rodrigo Uprimny Yepes, director de Dejusticia, nos prestó un apoyo intelectual y logístico invaluable en este proyecto. En Dejusticia también recibimos la ayuda decidida y permanente de Vivian Newman, Lina Martínez, Yaneeth Vargas, Lucía Albarracín y todo el equipo administrativo.

Muchas personas participaron en la discusión y el análisis de los capítulos que contiene este libro: queremos agradecer de manera especial a Juan Fernando Jaramillo y a César Rodríguez, socios de Dejusticia. A Diana Guzmán, Camilo Sánchez, Miguel La Rota, Luz María Sánchez, Aura Bolívar, Natalia Orduz, Anikka Dalen, Yukyan Lam, Carolina Bernal, Sergio Chaparro, Sandra Santa, Valentina Montoya y Andrés Páramo, investigadores de la misma institución. Agradecemos también a quienes nos apoyaron en tareas específicas del estudio: Sofía Jaramillo, Paula Rangel y Daniel González. De igual manera, expresamos nuestra gratitud para con Elisabeth Ungar (Transparencia por Colombia), Claudia López y Alejandra Barrios (Misión de Observación Electoral), Ariel Ávila y Óscar Sevillano (Corporación Nuevo Arco Iris), y Pedro Santana (Corporación Viva la Ciudadanía).

Queremos agradecer a todas aquellas personas que desde las organizaciones sociales y las instituciones del Estado nos facilitaron información valiosa. Mencionarlas a todas sería difícil y tedioso para los lectores, pero esa omisión no es, ni mucho menos, una muestra de nuestra falta de gratitud.

Finalmente, Javier dedica este libro a su madre, Piedad, por su amor y complicidad permanentes.

Contenido

Agradecimientos	5
Introducción	10
Capítulo 1 Clientelismo y debilidad institucional	22
El clientelismo	24
Estudios de caso	33
Consideraciones finales	59
Capítulo 2 La captura de la institucionalidad local	62
Clientelismo y captura institucional	66
Descentralización y captura	70
Estudios de caso	79
Consideraciones finales	101
Capítulo 3 Procesos de captura y resistencia en la rama judicial	106
Justicia, corrupción, y captura, reconfiguración cooptada del Estado	108
La justicia protagónica frente a los intentos de captura y reconfiguración cooptada del Estado	115
La justicia rutinaria frente a los intentos de captura y reconfiguración cooptada del Estado	139
Consideraciones finales	158
Capítulo 4 Elecciones y autoridades electorales en Colombia	162
Contexto político y diseño electoral	165
El diseño de las autoridades electorales	169
Factores y prácticas de corrupción en el sistema electoral colombiano	173
Consideraciones finales	201
Capítulo 5 ¿Qué hacer para evitar la captura del Estado colombiano?	204
Fortalecer las autoridades electorales	206
Fortalecer la rama judicial	213
El papel de la sociedad civil	216
Referencias bibliográficas	220

Introducción

Durante los últimos diez años el Estado colombiano ha hecho esfuerzos importantes para mejorar las condiciones de seguridad de la población. Para tal efecto, el gobierno del ex presidente Uribe diseñó una política conocida como “seguridad democrática”, destinada a atacar y debilitar a las organizaciones criminales que actúan en el país. Para lograr este propósito se hizo un gran esfuerzo destinado a fortalecer técnica y presupuestalmente a las Fuerzas Armadas. No obstante, a pesar de que formalmente la política de seguridad estaba dirigida contra todas las organizaciones criminales, en la práctica se ha concentrado en la lucha contra la guerrilla y, sobre todo, a impedir el secuestro y las llamadas pescas milagrosas. A este sesgo militar en favor de uno de los actores armados se sumó el hecho de que la presencia de grupos paramilitares en zonas en las cuales el Ejército intentaba derrotar a la subversión dio lugar, en muchos casos, a relaciones ambiguas de tolerancia e incluso de colaboración entre las Fuerzas Armadas y los paramilitares destinadas a vencer al enemigo común de la guerrilla.

Sobre los resultados conseguidos hasta el momento por la política de seguridad democrática no hay un acuerdo. La posición gubernamental, compartida por amplios sectores de la población, es claramente optimista. Según ella, a finales de los años noventa el Estado estaba al borde del colapso. Hoy, en cambio, no lo está y eso se debe en buena parte a que las Fuerzas Armadas —ahora fortalecidas— consiguieron desplazar al grueso de la guerrilla hacia zonas aisladas del sur y del oriente del país, lo cual ha impedido que sus acciones terroristas afec-

ten —como lo hacían diez años atrás— la vida de la gran mayoría de los colombianos que viven en las zonas montañosas y más pobladas del territorio nacional. El aseguramiento de las vías ha permitido que el comercio y el turismo recuperen su normal funcionamiento y se desarrollen a un buen ritmo. De otra parte, el proceso de paz con los paramilitares —según esta versión— ha permitido la desmovilización de 53.254 personas —el 60% en el marco de las negociaciones de paz con los paramilitares— que estaban alzadas en armas, lo cual ha repercutido en una reducción sensible de los índices de violencia (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración 2010). La reducción de la violencia, a su turno, ha hecho renacer la confianza en el país y con ella se ha reactivado la inversión y en general toda la economía (Rangel 2010).

A esta interpretación se opone una versión crítica y pesimista, acogida por algunos sectores de oposición, según la cual los dineros destinados a fortalecer a las Fuerzas Armadas han servido, ante todo, para consolidar en el país un proyecto autoritario dirigido a legitimar la estructura latifundista, mafiosa y paramilitar que ha prosperado en Colombia durante las últimas décadas con el crecimiento del narcotráfico (Medellín 2010).

Aquí defendemos una posición diferente de las dos anteriores. Creemos que el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas es algo que hacía falta en el país, y que por ello ha traído consecuencias benéficas como, por ejemplo, el repliegue de las guerrillas, el aseguramiento de ciertas zonas que estaban en manos del crimen organizado, el aumento de la confianza en las instituciones y en la economía, etc.¹ Sin embargo, por otro lado, también creemos que esos logros se han conseguido pagando costos muy altos que habrían podido evitarse. Entre ellos están el aumento del caudillismo presidencial y el dete-

1 En el último año, sin embargo, se han revertido algunos de estos logros. De un lado, la guerrilla ha incrementado nuevamente su accionar militar y, de otro lado, la inseguridad en las ciudades está aumentando. Al respecto véanse Granada, Restrepo y Vargas (2009) y Valencia (2010).

rioro del equilibrio constitucional de los poderes públicos, el fortalecimiento de un tipo de clientelismo político apoyado en estructuras mafiosas y paramilitares de poder, y el debilitamiento —a veces por incapacidad a veces por negligencia— de la función del poder ejecutivo destinada a enfrentar organizaciones criminales de tipo mafioso.

Buena parte de estos costos, a nuestro juicio, tiene origen en la manera ambigua como el gobierno enfrentó, o dejó de enfrentar, a los grupos paramilitares, en contraste con la actitud frente a la guerrilla.

En Colombia existe una guerra a tres bandas: con dos organizaciones criminales que se enfrentan a un Estado legítimo, pero con una sola de ellas que quiere reemplazarlo. Es una guerra entre un Estado, un grupo armado ilegal subversivo y otro grupo armado ilegal pero que defiende el statu quo. Los dos grupos, sin embargo, acuden al terror y a métodos inhumanos. Si tenemos en mente los objetivos que persiguen ambas organizaciones ilegales, podemos decir que una de ellas es disfuncional al Estado, es decir, se opone a él, mientras que la otra es funcional al Estado, es decir, lo apoya (Múnera 2006).

El ex presidente Uribe dispuso toda su energía de gobernante para atacar al grupo ilegal disfuncional y fue indulgente —por no decir complaciente— con el grupo ilegal funcional.² Si ambos grupos armados son igualmente ilegales e incluso terroristas, deben ser perseguidos con la misma firmeza por parte del gobierno. Peor aún, es difícil no ver en esa tolerancia relativa del gobierno con los paramilitares una especie de estrategia militar que consiste en utilizar todos los medios de lucha, legales e ilegales, para lograr la victoria final contra la guerrilla.

Si esta fuera una guerra internacional entre tres Estados, el acercamiento entre dos de ellos para derrotar al tercero no tendría nada de extraño. Pero en Colombia lo que hay es una gue-

2 Es muy probable que la propia situación de víctima del ex presidente Uribe, cuyo padre fue asesinado por la guerrilla, haya incidido en esta opción política. Eso, sin embargo, puede explicar su política de seguridad, pero no la justifica.

rra entre el Estado legítimo y dos organizaciones criminales frente a las cuales el primero debe tomar la misma distancia y repelerlos con igual fuerza. No hay razón para que los ilegales que tienen objetivos supuestamente funcionales al Estado terminen siendo vistos como menos repudiables que los demás.

Tomar partido por uno de los actores armados ilegales, así sea de manera táctica y circunstancial, en detrimento de otros, es algo no solo inaceptable desde el punto de vista constitucional, sino algo contraproducente, que profundiza las viejas heridas nacionales, reproduce los odios, escamotea la memoria, dificulta la reconciliación y, por todo eso, perpetúa, en el largo plazo, la violencia.

Según la versión gubernamental, en los últimos años se ha logrado un fortalecimiento institucional notable debido a dos triunfos de la política de seguridad democrática: la recuperación de territorios que estaban antes dominados por la guerrilla y el desmantelamiento de las organizaciones paramilitares. Sin embargo, si bien en estos temas hay logros importantes, es dudoso que hayan podido producir el fortalecimiento institucional que se pretende.

Según el gobierno, el paramilitarismo se acabó con la desmovilización y entrega de armas. No obstante, esta afirmación no es del todo cierta: importantes estructuras militares del paramilitarismo han sido recicladas.³ Pero incluso si aceptamos que el paramilitarismo se acabó y que esa especie de reciclaje paramilitar tampoco ocurrió después de la entrega de las armas, esto no significa una claudicación de dicha mafia. El paramilitarismo, a diferencia de la guerrilla, está incrustado en la sociedad y en el mercado. No es un grupo ilegal geográficamente aislado —como la guerrilla— sino un grupo ilegal diluido en medio del país legal y visible. Por eso la estrategia

3 Según Granada, Restrepo y Vargas (2009), una de las dinámicas recientes del conflicto armado, como resultado del proceso de desmovilización, es la emergencia de nuevos actores ilegales. Los autores llaman a estos grupos armados *neoparamilitares*. Al respecto véase también Granada, Restrepo y García (2009).

adecuada contra las mafias es la justicia y la cárcel para los delincuentes más que la derrota militar. La entrega de las armas es un acto ante todo simbólico que no afecta en casi nada la capacidad de las mafias paramilitares para seguir operando.

Es más, las cifras del proceso de desmovilización muestran que muy pocos desmovilizados se han acogido al procedimiento de la Ley de Justicia y Paz, que un porcentaje no despreciable continúa delinquiendo y que los resultados de los procesos judiciales de quienes se han acogido son exiguos (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración 2010).⁴

Así pues, todo indica que las estructuras mafiosas que sustentaban el paramilitarismo no se han acabado con la desmovilización de los paramilitares. En aquellas regiones que tienen una fuerte presencia mafiosa, como la costa atlántica y el suroriente del país, la entrega de los jefes paramilitares y su posterior extradición no han implicado el fin del clientelismo armado. Con la desmovilización, el aparato armado de los paramilitares se redujo sustancialmente, pero toda la estructura que desde la legalidad los apoyó —políticos, empresarios y militares— aún permanece.⁵

Peor aún, la política de negociación con los paramilitares —no sólo con sus ex jefes militares—, adelantada en un ambiente político dominado por un discurso presidencial radicalmente antisubversivo —con una clara criminalización de la oposición—, y por una relativa condescendencia gubernamental respecto de las alianzas entre políticos y paramilitares, fomentó una cultura social tolerante con la ilegalidad mafiosa la cual, a su turno, envalentonó a quienes en Colombia tradicionalmente han justificado la combinación de los medios

4 Las deficiencias en materia de justicia afectan las posibilidades de reparación y verdad. Vale la pena recordar aquí que la Ley de Justicia y Paz tenía una fuerte inclinación hacia la búsqueda de la verdad judicial.

5 Recientemente, la Fiscalía (2010) informó que había compulsado copias para investigar a 412 políticos, 352 miembros de la fuerza pública y 121 servidores públicos por sus presuntos nexos con los paramilitares. Habría que esperar en qué resultan estas investigaciones.

de lucha legales e ilegales para acabar con la subversión. El escándalo de la parapolítica es una manifestación de esa connivencia entre políticos, mafias y paramilitares, apoyada por una buena parte de la población colombiana, y también es una consecuencia del trato diferenciado que el gobierno nacional tiene con las organizaciones criminales y con los políticos que se han aliado con ellas.⁶

De otra parte, la recuperación por parte del Ejército de territorios que hasta hace poco estaban en poder de la guerrilla es sin duda un paso fundamental en el proceso de fortalecimiento institucional. Pero no es un paso suficiente, como lo muestra la historia de la formación del Estado en Europa y otras partes del mundo. Se requiere que la llegada de los militares esté acompañada no sólo de una expulsión de todos los actores armados ilegales, sino de la instauración de una administración municipal capaz de tomar sus decisiones de manera autónoma —sin interferencias—, de la posibilidad de que la voluntad popular se exprese de manera libre, y de la existencia de organismos de control y de jueces capaces de ejercer sus funciones legales y constitucionales. No existe una información detallada sobre la suerte corrida por cada uno de estos requerimientos en los municipios recuperados por el Ejército. Sin embargo, hay indicios que muestran cómo, en una parte importante de estos municipios, dicha recuperación

6 En una investigación reciente se demuestra cómo los paramilitares han influido de manera sistemática en los resultados electorales, y cómo 35 de las 39 curules vinculadas con la parapolítica (Senado elegido en 2006) hacen parte de la coalición uribista. El ex presidente Uribe nunca expulsó de su coalición a esos congresistas y, por el contrario, los instó a que votaran los proyectos que le propuso al Congreso (López 2010). Según Francisco Gutiérrez (2010: 12) “[...] las diferencias entre la coalición uribista y las demás fuerzas son —haciendo una sencilla prueba de Chi cuadrado— estadísticamente significativas [...] se puede afirmar que el uribismo estaba más criminalizado, en general, y más paramilitarizado, en particular, que las demás fuerzas políticas del país en 2006”. Igualmente, Acemoglu, Robinson y Santos (2009: 2-3) afirmaron que “[...] se demuestra que la presencia paramilitar está asociada con una gran concentración de votos dentro de un municipio en elecciones legislativas y con gran apoyo del presidente Álvaro Uribe, quien ha promulgado varias políticas alineadas con las preferencias de los paramilitares en la elecciones presidenciales”.

no implicó un desmonte de las estructuras tradicionales de poder económico y político ni un desmantelamiento de todas las organizaciones criminales.

En este libro intentamos mostrar cómo el enorme poder político que tuvo el ex presidente Uribe durante los últimos ocho años no se tradujo en un fortalecimiento sino en un debilitamiento de las instituciones y del Estado de derecho. El plus de poder político obtenido por el ex presidente en estos años ha dado lugar, por un lado, a una configuración institucional desequilibrada a favor del poder ejecutivo y, por el otro, a un fortalecimiento del estilo pactista de gobernabilidad que consiste en negociar de manera clientelista con las élites locales incluso cuando ellas tienen vínculos con la mafia y el paramilitarismo. Dicho en los términos expuestos por Michel Mann, se ha fortalecido el poder despótico en detrimento del poder infraestructural.⁷

La disparidad en el tratamiento gubernamental de las organizaciones criminales, la tolerancia presidencial con políticos locales y nacionales vinculados con el paramilitarismo, y el reforzamiento de un modelo económico que robustece las estructuras tradicionales de poder en el campo, todo ello acompañado de una enorme popularidad del presidente, han dado lugar a un aumento del poder despótico por parte del gobierno en detrimento del poder infraestructural del Estado.

Este libro, de cierta manera, es la continuación de un proyecto más amplio destinado a comprender los riesgos recientes del régimen político colombiano, y a presentar algunas propuestas para el debate, de tal forma que esos riesgos puedan ser neutralizados. En una primera fase abordamos los riesgos para la democracia constitucional derivados del desequilibrio de poderes y de la afectación del sistema de pesos y contrape-

7 Según Michel Mann (2003: 43), *poder despótico* es la capacidad de las élites estatales para tomar decisiones sin negociarlas con grupos de la sociedad civil. El *poder infraestructural*, en cambio, es la capacidad del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién tome dichas decisiones.

sos institucionales que trajo la reelección presidencial inmediata.⁸ Esta publicación es la segunda fase de este proyecto y su propósito consiste, entonces, en estudiar las debilidades del Estado colombiano derivadas del clientelismo y de la participación de las mafias en la competencia política. Dicho en otros términos, aquí analizamos la relación de recíproca incidencia que existe entre debilidad institucional, clientelismo y captura institucional.

La debilidad tradicional de las instituciones locales en Colombia, afectadas por el clientelismo y la incapacidad para imponerse frente a los poderes sociales y económicos locales, no sólo se ha mantenido durante estos años, sino que se ha reforzado y, en algunos casos, ha adquirido incluso visos de clara ilegalidad debido a la transformación del clientelismo tradicional en clientelismo armado, y al paso de las negociaciones clientelistas a la captura institucional. De la debilidad tradicional de nuestras instituciones, originada en el pacto clientelista entre élites políticas centrales y locales, hemos ido pasando, en muchas regiones del país, a una situación de captura institucional por parte de actores armados aliados con aquellas élites locales y tolerados por las élites centrales.

Colombia siempre ha sido un país difícil de gobernar. Casi todos los ex presidentes se lamentan de no haber tenido más margen de maniobra política para resolver los enormes desafíos a los que se enfrentaron durante su mandato. Por primera vez en muchas décadas el ex presidente Uribe tuvo ese poder político y esa gobernabilidad, los cuales pudieron haber sido utilizados en el fortalecimiento institucional. Infortunadamente no fue así. Es cierto que la recuperación militar de territorios guerrilleros por parte del Ejército es un primer paso fundamental en el fortalecimiento institucional; sin embargo, esto no es suficiente. Igual de importante es que la mayor presencia

⁸ Esta investigación fue publicada bajo el título de *Mayorías sin democracia* (2009) y está disponible en el sitio web de Dejusticia (www.dejusticia.org).

estatal se logre dentro de la legalidad y que incluya una estrategia integral de reconstrucción institucional. La creación de instituciones, como lo demuestra el proceso de consolidación del Estado en otros países, no solo requiere de la expulsión o del desmantelamiento de todas las organizaciones criminales sino de la consolidación de una administración pública eficiente que opere en medio de un sistema político libre y participativo. En contravía de estos propósitos, muchas regiones del país que han conseguido, gracias al Ejército, liberarse de la guerrilla, han caído en las manos de las camarillas locales tradicionales o, peor aún, de la mafia y del paramilitarismo.

El Estado colombiano es camaleónico y cambia según las regiones y las poblaciones. En Colombia tenemos instituciones que funcionan más o menos bien, sobre todo en las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Pero en el resto del país la mafia parasita las instituciones. El 70% de la población se concentra en menos del 40% del territorio. Allí está lo esencial del sistema económico y de la capacidad institucionalidad. En el 60% del territorio restante sólo vive el 20% de la población y ahí se encuentra muy poco de economía legal, de infraestructura y de institucionalidad. La falta de sintonía entre territorio, economía e institucionalidad da lugar a una presencia diferenciada no sólo del Estado sino de los actores sociales que actúan en cada zona con estrategias y comportamientos distintos.⁹

Eso no es del todo nuevo. Colombia siempre tuvo pueblos en donde el gamonal, el cura y el político eran más poderosos que el alcalde o que el juez. Seguimos casi en las mismas, sólo que los nombres y las profesiones poderosas de antes han sido reemplazados por una mezcla compleja de políticos inescrupulosos, terratenientes, mafiosos y paramilitares.

⁹ Al respecto, véase el texto de Edward Gibson (2006), *Autoritarismo subnacional*, en el cual el autor explica diferentes estrategias utilizadas por los actores locales para resistir a los intentos democratizadores del poder central. Éstas son: 1) la parroquialización del poder, 2) la nacionalización de la influencia, y 3) la monopolización de los vínculos institucionales entre el orden subnacional y el nacional.

Este problema está lejos de tener un fin cercano en Colombia. Mientras exista el narcotráfico, con sus mafias y sus miles de millones de dólares ilegales que ingresan al país anualmente desde hace por lo menos treinta años, es muy difícil impedir que la política y las instituciones se mantengan al margen de este fenómeno. Vistas las cosas desde el largo plazo, la parapolítica es sólo la última estrategia de las mafias, luego del proceso 8.000 durante el gobierno del presidente Samper y de los intentos del Cartel de Medellín, para llegar al Congreso. La estrategia emprendida por el narcotráfico a mediados de los años ochenta, encaminada a capturar el centro del poder político, ha sido reemplazada por otra más dispersa y sutil consistente en capturar las instituciones locales y, a través de ellas, llegar al centro del poder político. En los últimos años hemos visto cómo esta segunda estrategia ha tenido relativo éxito (Garay et ál. 2008). En términos utilizados por Claudia López en su reciente investigación sobre captura del Estado, la capacidad de las redes locales, tanto legales como ilegales, para capturar instrumentalmente la política, y de los políticos para capturar instrumentalmente a los paramilitares y narcotraficantes “[...] les permitió a ambos ascender de la escala de poder regional hacia la nacional, cuyo escenario más evidente, pero no único fue el Congreso de la República” (López 2010: 64).

Esto no significa que no haya nada que hacer diferente de esperar a que llegue el día —bien lejano— de la despenalización de las drogas ilegales. Por supuesto que no. El clientelismo armado y la captura institucional prosperan allí donde las instituciones son más débiles y eso sucede sobre todo en los municipios afectados por el conflicto armado. Nuestra convicción es que el fortalecimiento institucional de esos municipios depende de reformas económicas destinadas a la reducción del latifundio, reformas políticas que desincentiven el clientelismo, reformas sociales que impulsen un cambio social y agrario en el campo, y reformas institucionales destinadas a fortalecer tanto a las autoridades municipales como a las ins-

tituciones encargadas de velar por la legalidad de procesos electorales y funciones públicas.

Finalmente, es importante poner de presente que en esta investigación no contamos con las herramientas, ni con el tiempo suficiente para demostrar, de manera objetiva, la causalidad fáctica entre instituciones débiles, clientelismo y captura. Esta empresa requiere de unos recursos técnicos muy sofisticados con los que no contamos. Nuestro propósito es más modesto y consiste en presentar, a través de casos —construidos con información de prensa, decisiones judiciales, cifras oficiales y entrevistas cualitativas— y de alguna literatura secundaria, una interpretación amplia e interdisciplinaria de lo que parece haber sido el paso, en algunas regiones del país, de una situación de debilidad institucional caracterizada por el clientelismo a una situación de captura mafiosa de las instituciones.¹⁰ El aporte de este estudio está, a nuestro juicio, en el intento que hace por articular una visión más integral, no sólo social y política del fenómeno paramilitar, sino también institucional y jurídica de las debilidades institucionales que subyacen a la captura del Estado colombiano.

El libro está dividido en cinco capítulos, el primero de los cuales está dedicado a la relación entre clientelismo y debilidad institucional. El segundo, al tema de la captura del Estado por parte de grupos y organizaciones ilegales. El tercero se enfoca en el papel que ha cumplido la rama judicial en los intentos de captura del Estado, y el cuarto hace lo propio pero con las autoridades electorales. El capítulo final presenta algunas recomendaciones para lograr el fortalecimiento democrático del Estado colombiano.

10 En esta investigación nos apoyamos en los estudios recientes sobre la captura del Estado y sobre las últimas dinámicas del conflicto armado. Esto implica que los lectores aquí no encontrarán una caracterización detallada del proceso de captura del Estado. Al respecto véase la literatura reseñada en el capítulo 2 de este libro.

Capítulo 1 Clientelismo y debilidad institucional

Cuando la burocracia y las decisiones estatales no obedecen a principios de racionalidad y universalidad previamente establecidos en las leyes, sino al intercambio de favores y de negocios entre políticos locales y nacionales o regionales, se habla de un Estado premoderno; un Estado en donde prevalece el clientelismo político y no la ley (Weber 2005). Existe una relación inversa entre clientelismo y ley: a mayor importancia de aquel en la determinación de los comportamientos ciudadanos y de los funcionarios públicos, menor el peso de esta y viceversa. Por eso el clientelismo está en contravía del Estado de derecho, y por eso mismo la mayor importancia de las relaciones clientelistas entraña un aumento de la debilidad institucional.

El clientelismo y la debilidad institucional son dos características históricas del Estado colombiano que se refuerzan recíprocamente en una especie de círculo vicioso. No sólo eso; ese círculo vicioso crea las condiciones propicias para que prospere el fenómeno de la captura del Estado por parte de organizaciones legales e ilegales.

En este capítulo se ilustra la relación entre clientelismo y debilidad institucional a través del estudio de cuatro casos recientes de la vida nacional: la carrera administrativa, la carrera notarial, la carrera diplomática y la política económica. Antes de abordar esos casos se presentan algunas consideraciones teóricas e históricas sobre el clientelismo y la manara como opera en nuestra sociedad.

El clientelismo

El clientelismo es una práctica legendaria en la historia política nacional; práctica que está generalmente ligada al carácter elitista del sistema político y a la debilidad del Estado.¹ Su manifestación actual encuentra raíces en las viejas relaciones feudales impuestas desde la Colonia y aún persistentes en ciertas áreas rurales del país. No es de extrañar, entonces, que exista una literatura muy amplia sobre el tema del clientelismo.² Gutiérrez y Dávila definen el fenómeno del clientelismo como un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas, mediante el cual se intercambian bienes y servicios por apoyo electoral (Gutiérrez y Dávila 2001). El clientelismo es pues una especie de “amistad por interés entre desiguales”. En Colombia se suelen diferenciar tres tipos de clientelismo (Dávila y Delgado 2001): el tradicional, el moderno y el de mercado. El clientelismo tradicional, que tuvo especial auge antes del Frente Nacional —y que hunde sus raíces hasta el periodo colonial— es propio de una institucionalidad incipiente y de una sociedad agraria. Tiene como protagonista a los patrones, gamonales, hacendados y notables que por lo general establecen relaciones basadas en lealtades personales. Este clientelismo supone un tipo de representación partidista y nacional. El clientelismo moderno es el propio del Frente Nacional, opera en un ambiente de diversificación y crecimiento institucional, y relaciona a los políticos con los electores, a los que les propone una representación faccionalista y más regional o departamental que nacional. Por último, el clientelismo de mercado es propio de la época actual.³ Tiene a los políticos como protagonistas

1 Véanse Leal Buitrago (1984), Losada (1984), Uprimny (1989), Deas (1973) y Pécaut (1978).

2 Existe una amplia bibliografía sobre el tema. Véase el texto pionero de Mintz y Wolf (1950: 341-68); y sobre Colombia véanse Dix (1987), Gillén (1979), Leal Buitrago (1984), Losada (1984), Deas (1997, 1973), Uprimny (1989) y Pécaut (1978).

3 Contra lo previsto, el clientelismo no ha desaparecido con el advenimiento de la modernidad. Hoy se acepta su supervivencia en ámbitos modernos y se discute acerca de la dimensión real del fenó-

y se vale de la existencia de nuevas reformas institucionales tales como la descentralización, la elección popular y los mecanismos de participación para conseguir recursos, muchas veces de tipo ilegal. Lo característico de este último tipo de clientelismo es el carácter local y particularista de la representación que ofrece. Su función consiste en distribuir recursos en las localidades, bajo la intermediación de los caciques políticos ligados, a su turno, a los miembros del Congreso nacional. Otra nota característica de esta nueva forma de clientelismo es la importancia del rol jugado, de una parte, por las entidades del Estado en perjuicio de las actuaciones sectario-partidistas y, de otra, por las personalidades políticas y sus movimientos políticos locales, en detrimento de la organización y dirección central del partido.

Si bien en Colombia estos tres tipos de clientelismo corresponden a tiempos históricos diferentes, también se acumulan en el tiempo, es decir, cada tipo no desaparece por completo con el arribo del siguiente.

El desarraigo social de la actividad política y la prevalencia del clientelismo se han acentuado, además, con el fenómeno del narcotráfico y de la violencia. La ausencia —o la ineficacia— del Estado y la presencia de grupos armados crea una situación de desconfianza permanente entre los actores sociales. En estas circunstancias, los líderes políticos se abren paso en medio del peligro y de la inestabilidad que se originan en la necesidad de negociar-transigir con los grupos armados (Leal Buitrago 1984). El miedo producido por la violencia —inherente a la inestabilidad de estas alianzas— determina, tanto en la población como en los líderes políticos, una estrategia que consiste en reducir la presencia y participación en lo público, en beneficio del trato individualizado, de los compromisos privados controlables (Gambetta 1996) y de las prácticas clientelistas, incluso en relación con la guerrilla. Sólo quienes han

meno clientelista en las sociedades intermedias que han alcanzado una cierta modernización.

sido formados en las viejas prácticas clientelistas, dotados de las destrezas necesarias y sin escrúpulos para negociar, están dispuestos a participar en este difícil juego político.

Evolución histórica desde el Frente Nacional

El Frente Nacional buscaba fortalecer la institucionalidad y disminuir la conflictividad política. En ese sentido tuvo éxito. Pero éste no sólo tenía una vocación pacifista e institucionalista, sino también una vocación desarrollista, la cual estaba en sintonía con un ambiente internacional favorable al desarrollo económico y social de América Latina. La Alianza para el Progreso —una especie de Plan Marshall para los latinoamericanos— fue concebida como parte de esta política continental. Pero ese plan de desarrollo requería del fortalecimiento del Estado, sin el cual las políticas públicas no podían llevarse a cabo. Sólo fortaleciendo la capacidad institucional, en el sentido desarrollado en la introducción de este texto, era posible, por ejemplo, adelantar una reforma agraria o una reforma tributaria. Sin embargo, ese aumento de la capacidad institucional dependía de una alianza política no sólo con los sectores populares beneficiarios de buena parte de esas reformas, sino también con la burguesía y los intelectuales, de los cuales saldrían los burócratas que pondrían en marcha el nuevo Estado.

Esta doble alianza —con el pueblo y con la clase alta pensante y liberal— se logró en otros países como Brasil, Venezuela, Argentina o Perú, con la instauración de regímenes populistas. Pero eso nunca fue posible en Colombia. Según Daniel Pécaut (2000), aquí hubo tres obstáculos que impidieron la recepción de un proyecto político populista:⁴ la alta fragmentación social originada, entre otras cosas, en el territorio, la división partidista y la gestión privatizada de la economía, todo ello en medio de una tradición localista y de cacicazgo contraria a la emergencia de los caudillos nacionales.

⁴ Con este término aludimos a un tipo de régimen político que articula a sectores populares. Por tanto, el término carece de una carga valorativa.

La falta de populismo trajo graves consecuencias. En primer lugar, incidió en la violencia. Según Marco Palacios, “[...] la ausencia de populismo condujo en Colombia a la violencia política y social mientras que en la vecina Venezuela, el populismo facilitó la democracia pactada en 1958 y la realización de un conjunto de reformas sociales que ahorraron a los venezolanos la violencia política.” (2000: 33). En segundo lugar, impidió la creación de un Estado más incluyente y la recepción de políticas públicas sociales que hubiesen tenido un efecto importante en la disminución de la desigualdad social, y en el aumento de la legitimidad institucional. En tercer lugar, la ausencia de populismo representó el bloqueo de los proyectos socialdemócratas engendrados en aquella parte más liberal y más pensante de la burguesía colombiana, que al igual que las clases populares se vio excluida, aunque no de la misma manera, de la dirección del Estado (Galindo 2007).

De esta manera, explica Gutiérrez Sanín (2007) en su libro *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia*, sin sectores populares organizados, ni burguesía progresista, la alternativa modernizadora se fue vaciando de contenido social (p. 153), lo cual dio paso a los barones electorales de corte turbayista que durante muchos años mandaron como reyezuelos en los departamentos. Impulsar reformas sociales, explica Gutiérrez Sanín, ponía en peligro el delicado sistema de equilibrios presentes no sólo en la transición democrática, sino también en el acuerdo de paz entre los partidos, y por eso los esfuerzos progresistas y reformistas, alentados por una parte importante de la élite política, terminaron en un estruendoso fracaso (p. 97). Adicionalmente, la pertenencia de los líderes políticos como Lleras Camargo y Lleras Restrepo a los partidos tradicionales —en este caso al Partido Liberal— los cuales habían hecho la paz pero nunca habían reconocido sus responsabilidades por los hechos de La Violencia, le restaba la legitimidad que necesitaban para imponerse a sus enemigos políticos y para adelantar las reformas (p. 103). Al eludir las responsabilidades directas y específicas —“todos somos cul-

pables” —, el Frente Nacional alimentó en la población un sentimiento de descalificación frente a los políticos e incluso frente a las instituciones, sobre todo entre quienes, como las víctimas, no habían tenido ninguna responsabilidad en lo sucedido.

Sin partidos fuertes, sin amplio apoyo popular en las bases, y con una burguesía temerosa frente al más mínimo retoque popular o populista del Estado, los liberales progresistas perdieron la batalla frente a las tendencias más conservadoras, menos pensantes, más pragmáticas y menos escrupulosas dentro de los partidos tradicionales. En síntesis, como lo explica Francisco Gutiérrez (2007), el fracaso de los Lleras y del proyecto moderno de construcción de Estado y de ciudadanía dio lugar al triunfo de Turbay Ayala y, sobre todo, de una manera de hacer política fundada en las clientelas y los negocios entre el centro y las localidades.

El turbayismo no sólo logró la victoria de las prácticas clientelistas. Logró, además, imponer cuatro cosas: primero, un discurso ficticio de igualdad social, es decir, una reivindicación del asenso social particularista y negociado a través de las redes clientelistas; segundo, un sentimiento antielitista en la democracia, en contra de los más preparados y, en general, de la tecnocracia desarrollista de la época; tercero, el triunfo de las ideas de derecha y del inmovilismo institucional, y cuarto, el relajamiento de los estándares morales y legales para actuar en la vida política. Así triunfó un tipo de clientelismo caracterizado por una especie de ceguera moral o de complacencia con la ilegalidad. En palabras de Gutiérrez (2007: 212), se produjo entonces una “[...] ruptura entre el modelo de virtud pública y la eficacia electoral”.

¿Qué pasó después del Frente Nacional? A finales de los años ochenta el país vivía uno de esos periodos terribles de su historia, esta vez como consecuencia de la guerra emprendida por el Cartel de Medellín contra el establecimiento. En este momento dramático surgió la propuesta de una Asamblea Nacional Constituyente, y se promulgó una nueva Constitución. La reforma del sistema político, la lucha contra el clientelis-

mo, y la creación de un sistema más incluyente y participativo fueron propósitos ampliamente respaldados en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, en materia política, los resultados de la reforma constitucional fueron más bien pobres: la reforma del sistema electoral generó una nueva estructura de incentivos que cambió la forma de hacer política pero, de manera sorprendente, los políticos lograron adaptarse extraordinariamente bien a las nuevas realidades institucionales, y así bloquearon la realización de buena parte de los objetivos constitucionales (Rodríguez 2001).

Desde los años noventa asistimos a una radicalización del modelo clientelista-turbayista: el partido y los barones departamentales perdieron el poder que tenían y fueron sustituidos por los políticos locales (Gutiérrez 2007). Las prácticas y el centro de atención del clientelismo se desplazaron hacia la periferia del sistema. Antes del Frente Nacional los líderes nacionales tenían la capacidad de imponer sus decisiones en las regiones y los pueblos. Con el Frente Nacional surgieron los barones electorales departamentales que dejaron de obedecer al partido y a sus líderes centrales e impusieron sus decisiones a los políticos locales. A partir de la década de los noventa asistimos a la pérdida de poder de los barones regionales y a la emergencia de los políticos locales aliados con los representantes en el Congreso que desatienden las directrices del partido y de los líderes regionales. De manera concomitante, la actividad política se viene degradando en una serie de prácticas de negociación y compromiso cada vez más específicos, más efímeros y más dependientes del favor de pequeños grupos de electores.⁵ Los pactos —esta vez entre los congresistas y sus clientelas— se hicieron a espaldas del Directorio Liberal y se volvieron más locales y más dispersos.

5 El *posclientelismo*, dice Francisco Gutiérrez, (2007), a través del chantaje de arriba abajo y de abajo a arriba, desarrolla el contenido esencial de la representación política y, de esta manera, bloquea la articulación de intereses colectivos y la participación en la formación de bienes públicos.

Los partidos se desprestigliaron pero eso no afectó la manera de hacer política. El localismo y los negocios turbios se mantuvieron. Sólo cambiaron las formas, el lenguaje. En la década de los noventa —dice Gutiérrez (2007)— había dos rutas para sobrevivir en política: o actuar como los barones de los años ochenta o criticarlos; poco a poco ambas rutas se fueron fundiendo en una sola: actuar como ellos, pero condenando a los partidos tradicionales. Álvaro Uribe es uno de esos nuevos viejos políticos exitosos. Con su provincialismo, su clientelismo, su conservadurismo y su tolerancia con ciertas formas de ilegalidad, Uribe es, a nuestro juicio —el estudio de Gutiérrez sólo se ocupa tangencialmente del periodo del presidente Uribe— una muestra patente de la supervivencia turbayista.

Las élites progresistas, el pueblo no involucrado en las redes de clientela, los intelectuales y el Estado de derecho fueron los grandes perdedores de esta pugna entre tecnócratas y clientelistas.

El clientelismo como forma de vida en sociedad

El clientelismo es mucho más que un fenómeno político de intercambio de favores. Es una forma de vida; una cultura y hasta una concepción de la sociedad. Así lo era en el clientelismo tradicional y lo sigue siendo en el clientelismo de mercado, cada uno con sus connotaciones específicas. Para las personas involucradas en entornos clientelistas, las reglas sociales que regulan el intercambio de favores, la fuerza de las lealtades, las obligaciones recíprocas, las alianzas, etc., son reglas, por lo general, más poderosas y con mayor capacidad para determinar los comportamientos que las normas formales del derecho.

La fuerza social del clientelismo, su capacidad para dar sentido y unidad a las prácticas sociales, se explica, entre otras, por las siguientes razones:

1. Delegación de funciones públicas. Desde la Colonia, en Colombia ha habido más territorio que Estado; más geografía que nación. La administración pública ha sido incapaz de controlar todo el espacio que le corresponde a su jurisdic-

ción. Para paliar este problema el Estado central ha recurrido a personajes locales con poder o autoridad, como los curas o los gamonales, a fin de que ejerzan poder y autoridad sin poner en tela de juicio la unidad nacional.⁶ Es una delegación que supone la aceptación de la incapacidad del Estado para hacer presencia plena pero que intenta mantener la unidad, al menos simbólica, del territorio al permitir que particulares ejerzan funciones públicas de manera informal o incluso ilegal.⁷

2. Fuente de justicia distributiva (justicia). En una sociedad desigual, en donde el Estado no tiene presencia y mucho menos el Estado social, los subordinados, campesinos u otros, ven en las prácticas clientelistas un mecanismo no sólo socialmente aceptable, sino incluso justo. Los recursos transferidos a las regiones de forma clientelista son así percibidos como el pago parcial, e insuficiente, de la deuda que los ricos y los poderosos tienen con ellos. Incluso la corrupción suele ser vista como una práctica legitimada por la función redistributiva que cumple.⁸ Por eso la norma social que regula las relaciones clientelistas es vista como una norma superior, más justa, que las normas jurídicas que las condenan. De otra parte, en sociedades jerarquizadas y con poca movilidad social, el clientelismo ha sido un escape de las clases subordinadas para obtener recursos y acceso al poder. El clientelismo opera, además, como sistema de protección de los débiles. En las sociedades semiperifé-

6 En Colombia los partidos políticos y la iglesia católica han sido los instrumentos de cogobierno en la periferia del Estado. Al respecto véase González (1989).

7 Al respecto véase la manera como las élites antioqueñas delegaban en los gamonales locales de los pueblos el cumplimiento de funciones estatales en la segunda mitad del siglo XIX, en Melo (1988) y Roldán (1988).

8 El clientelismo es una práctica que favorece la corrupción, si bien no hay que confundir clientelismo con corrupción (Dávila Ladrón de Guevara 1999, Banco Mundial 2002), ni tampoco hay que tener una visión exclusivamente "hospitalaria" del clientelismo como lo señala Francisco Gutiérrez (1998).

cas las conexiones sociales (las “palancas”) y en particular aquellas que se obtienen con los gamonales, han sido, con frecuencia, una fuente más importante de protección de las personas que los derechos mismos.⁹

3. Herramienta para la negociación en entornos conflictivos (pactismo). En Colombia no sólo ha habido más territorio que Estado, sino también más partidos políticos que democracia (y que Estado). Por eso, el déficit de democratización y de regulación social es compensado con un superávit de presencia de los actores políticos en las regiones. Cuando existen conflictos o tensiones sociales que el Estado no puede —o no quiere— resolver, las prácticas clientelistas sirven para atenuar esas tensiones. El clientelismo es por eso también un forma de regulación de comportamientos, un instrumento para mantener la paz social allí donde el Estado tiene capacidad precaria para resolver las tensiones sociales.
4. Dispositivo para aliviar las tensiones entre lo legal y lo ilegal (ilegalidad). En Colombia siempre ha habido una brecha muy grande entre las normas jurídicas y las realidades sociales, así como entre las instituciones formales y las prácticas sociales. Pues bien, para mantener esa convivencia entre lo ideal y lo real, la sociedad necesita mecanismos de adaptación y de conciliación de ambos extremos. El clientelismo es uno de ellos; es un instrumento para hacer posible que la realidad y las instituciones existan, sin que ninguna de las dos aplaste a la otra: sin que las instituciones sean realidad y sin que la realidad acabe por completo con la institución. El clientelismo propicia entonces toda una zona gris entre lo legal y lo ilegal para hacer esa coexistencia posible.

9 De acuerdo con Nino (1989: 133) basado en Lipset (1986), un componente cultural importante en América Latina consiste en la resistencia de los actores del campo jurídico y de la ciudadanía en general a internalizar principios universales basados en la competencia, en lugar de las conexiones y el estatus social. Véase también Garrido (1993).

Así pues, el clientelismo va más allá del simple intercambio de favores entre políticos nacionales y locales. Es una manera de concebir las relaciones sociales y, sobre todo, las relaciones entre el poder y los individuos. La cultura clientelista es contraria, o por lo menos es ajena, a la cultura ciudadana. Entre una concepción del mundo social regido por las clientelas y otra regida por la ley y la ciudadanía hay un abismo cultural. Sin embargo, como suele suceder con tanta frecuencia entre nosotros, ambos mundos, el ideal de la ciudadanía y el real de las clientelas, se mezclan en la práctica y dan lugar a complejas combinaciones en donde cada mundo tiene su parte, simbólica y material, de tal manera que ambos conviven sin que su contradicción evidente cause mayor problema. En lo que sigue ilustramos con casos concretos la manera como ocurren estas combinaciones entre leyes e intercambio de favores, entre instituciones y negocios informales, y entre ciudadanía y clientelas.

Estudios de caso

A continuación presentamos cuatro estudios de caso que muestran cómo los problemas históricos relacionados con el clientelismo y la debilidad institucional no sólo han permanecido sino que, en ciertos casos, se han profundizado. Los primeros tres casos se relacionan con la burocracia estatal —como elemento fundamental para el fortalecimiento del Estado— y el último con la política económica.

La carrera administrativa

Consolidar la carrera administrativa es una condición esencial para fortalecer al Estado, pues ésta garantiza que las personas accedan a los cargos públicos por mérito,¹⁰ y no por amistad, ideología, intercambio de favores, filiación, etc. La carrera administrativa propicia, entre otras cosas, la imparcialidad del

10 Corte Constitucional, sentencia C-563 de 2000, M. P. Fabio Morón Díaz.

Estado, su eficacia y su legalidad en el ejercicio de las funciones públicas. Más importante aún es el hecho de que la politización de la administración pública, en contextos de corrupción y conflicto armado, puede no sólo acentuar gravemente la debilidad institucional sino también facilitar la captura del Estado, como se muestra en el capítulo siguiente.

Pero antes de entrar en esos temas veamos brevemente los avatares que ha tenido la carrera administrativa entre nosotros. La historia de la carrera administrativa en Colombia está llena de frustraciones (Puentes 2008). Todos los políticos en Colombia están de acuerdo con su importancia, pero eso es en teoría; en la práctica, sobre todo desde el gobierno y desde el Congreso, han hecho todo lo posible por soslayar sus efectos y por obstaculizar su ejecución. Según Puentes, históricamente

[...] se usó la vía del atajo; el esguince a la regla de juego; la inconstitucionalidad premeditada; el incumplimiento de normas; el particularismo; la transitoriedad y el pragmatismo puro para ingresar a la carrera administrativa y, en otros casos, se incurrió y se sigue incurriendo, sistemáticamente, en demoras inexplicables para impulsar los concursos (2008: 156).

Resultado: la carrera administrativa existe en Colombia, pero lo que estaba contemplado para ser una norma general se ha convertido en algo excepcional. En lugar de ordenar la realización de los concursos, en varias ocasiones el Congreso ha autorizado el ingreso extraordinario a la carrera de los empleados que ocupan los cargos en provisionalidad o encargo.¹¹

La Constitución Política de 1991 (CP) quiso remediar la precaria situación de la carrera administrativa y para ello estableció que los cargos públicos, por regla general, eran de carrera (salvo los de elección popular, libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales), y que el ingreso a la misma se realizaba por un concurso público de méritos (art. 125). La CP también dio rango constitucional a la Comisión Nacional del

11 Como mínimo, este tipo de ingreso se autorizó en los decretos 2400 de 1968 y 583 de 1984, en las leyes 61 de 1987, 27 de 1992 y 190 de 1995, y en el Acto Legislativo 01 de 2008 (Puentes 2008).

Servicio Civil (CNSC), como entidad autónoma del Ejecutivo que administra y vigila la carrera (art. 130). A pesar de ello, implementar estos mandatos constitucionales ha sido mucho más difícil de lo que pensaron los constituyentes.

Un año después de promulgada la CP, el Congreso expidió la Ley 27 de 1992, la cual desarrolló los elementos centrales del concurso y de la carrera, pero lo hizo en sentido contrario al de los textos constitucionales (Puentes 2004a). La ley, por ejemplo, introdujo nuevamente el ingreso extraordinario y autorizó la inscripción en la carrera —sin aprobar concursos— de 80.043 empleados (Grillo 2004: 106). La Corte Constitucional declaró inconstitucional esta autorización legal debido a que, según ella, el ingreso extraordinario desconocía que los cargos de carrera debían proveerse por concursos.¹² La Corte, sin embargo, respetó los derechos adquiridos de quienes fueron inscritos en la carrera por vía extraordinaria y permitió que permanecieran en sus cargos con todos los derechos de la carrera administrativa.¹³

Con el fin de ajustar la legislación a la CP y a las órdenes de la Corte, el Congreso expidió la Ley 443 de 1998. Nuevamente la Corte declaró inconstitucional buena parte de su articulado,¹⁴ y como consecuencia de ello el tema de la carrera quedó en el vacío porque las competencias del CNSC no eran claras.

En el año 2000 el Congreso volvió a discutir el tema. En medio del debate, el ex presidente Uribe —como candidato a la Presidencia— se comprometió a defender la meritocracia y a luchar contra la corrupción, la politiquería y el clientelismo.¹⁵

12 Corte Constitucional, sentencia C-030 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía.

13 La decisión buscó ponderar dos principios igualmente valiosos: la implementación de la carrera, por un lado, y la estabilidad de los trabajadores, por el otro.

14 Corte Constitucional, sentencia C-372 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández.

15 Planteó el ex presidente Uribe que “[...] la carrera administrativa debe contar con concursos transparentes realizados por entidades imparciales” (Presidencia de la República s. f.: 3). Estas palabras fueron repetidas en varias ocasiones. Véase Presidencia de la República (2002).

En los primeros dos años de gobierno (2002-2004), Uribe abrió un concurso público para suplir varios cargos de libre nombramiento. La iniciativa fue bien recibida.¹⁶ De igual forma, se impulsó la aprobación de una nueva ley de carrera (Ley 909 de 2004) y se expidieron varios decretos para desarrollarla.¹⁷

Aprobada la Ley 909, la CNSC abrió una convocatoria para suplir 120.000 cargos en el Estado. A finales de 2006, 307.740 ciudadanos se inscribieron y presentaron el examen correspondiente.¹⁸ Los empleados públicos que ocupaban los cargos en provisionalidad o encargo (62.014) también presentaron el examen general en agosto de 2007. Sin embargo, mientras esto ocurría, los empleados en provisionalidad y en encargo acudieron a las entidades de control, a los jueces y, por supuesto, a los políticos para que les ayudaran a permanecer en sus cargos. Como consecuencia de ello se crearon tres obstáculos normativos destinados a obviar los concursos.

En primer lugar, el Congreso aprobó la Ley 1033 de 2006, la cual excluyó del concurso a los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa, sus entidades descentralizadas, a las Fuerzas Militares, a la Policía Nacional y a las Empresas Sociales del Estado en reestructuración (arts. 1 y 11). Esta ley implicó, en la práctica, que los cargos por suplir se redujeran de 120.000 a 57.000 aproximadamente.¹⁹

En segundo lugar, en un hecho poco común, el uribismo, la oposición —con el Polo Democrático Alternativo— y las centrales de trabajadores se aliaron para impulsar una ley que diera estabilidad a los empleados en provisionalidad y encar-

16 *El Tiempo*, “25.000 hojas de vida en fila por 115 cargos”, 27 de noviembre de 2002.

17 Según algunos especialistas, este marco normativo es una excelente herramienta para superar la parálisis de la carrera (Álvarez 2004; González García 2004; González Salas 2004; Puentes 2004a, 2004b, 2008). La Corte Constitucional tampoco ha encontrado inconstitucionalidades trascendentales en la ley (Martínez 2008).

18 *El Tiempo*, “Empleos públicos: sigue la competencia”, 21 de enero de 2007.

19 *Ibíd.*

go. Lo novedoso de la ley era que los empleados en provisionalidad adquirirían derechos y estabilidad sin propiciar un ingreso extraordinario a la carrera (que era evidentemente inconstitucional). La senadora Dilian Francisca Toro —Partido de la U— impulsó la iniciativa y el gobierno le dio mensaje de urgencia. Durante la discusión en el Congreso los entonces presidente de la Corte Constitucional —Humberto Sierra Porto— y procurador general —Edgardo Maya Villazón— intervinieron y le solicitaron posteriormente al ex presidente Uribe objetar el proyecto por inconstitucional. El ex presidente finalmente objetó el proyecto, pero el Congreso insistió.²⁰ Fue así como el proyecto de ley llegó a la Corte Constitucional, que declaró fundadas las objeciones presidenciales.²¹

El Congreso y el gobierno sabían que la Corte Constitucional declararían inconstitucionales las leyes que otorgaran prerrogativas a los empleados en provisionalidad o encargo. Por esta razón, en lugar de cumplir con las órdenes de la Corte, impulsaron la tercera norma: una reforma a la CP. Fue así como el Congreso —con apoyo del gobierno— expidió el Acto Legislativo 01 de 2008 y autorizó el ingreso extraordinario a la carrera. Esta reforma constitucional implicaba que los cargos por suplir se reducían de 120.000 a 15.000. La reforma fue nuevamente declarada inconstitucional por la Corte Constitucional.²² Con esta decisión, luego de diecinueve años de expedida la CP, la Corte evitó definitivamente los ingresos extraordinarios a la carrera administrativa.

Esta breve historia legal muestra que la Corte Constitucional ha estado comprometida con el desarrollo de la carrera

20 *El Tiempo*, “Corte Constitucional dice que hay burla a la meritocracia”, 21 de abril de 2008. *El Tiempo*, “Uribe objetó proyecto que puso límites a proceso masivo de meritocracia”, 3 de mayo de 2008.

21 Corte Constitucional, sentencia C-901 de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo.

22 Afirmó la Corte que la reforma era inconstitucional porque autorizar el ingreso extraordinario a la carrera administrativa sustituye la CP de 1991. Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2009, M. P. Gabriel Mendoza.

administrativa (Martínez 2008; Puentes 2004a, 2004b, 2008) y ello en contra de la voluntad del gobierno y del Congreso.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2007, 2008), en la rama ejecutiva los empleados que pertenecen a la carrera administrativa no superan el 50%. Lo preocupante es que la mayoría de estos funcionarios —los que pertenecen a la carrera— ingresaron por vía extraordinaria. El ex director del DAFP presentó una cifra aproximada y planteó que el 80% de empleados que figuran como “de carrera” no superaron un concurso (Grillo 2004). El 50% restante se divide así: cerca del 30% de los empleados ocupan cargos como provisionales y un 20% son cargos sin proveer.²³

Según Puentes (2008), la situación actual de la carrera administrativa en el Estado colombiano es mixta. De un lado, algunos sectores del Estado cuentan con verdaderos cuerpos administrativos. Ejemplos de ello serían la Fuerza Pública (carrera militar), la rama judicial (carrera judicial), el servicio de educación (carrera docente) y la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales. De otro lado, en grandes sectores del Estado la carrera administrativa no es más que una ilusión. Todo indica que la debilidad de la carrera es aún más marcada en el nivel descentralizado.

En conclusión, la clase política se ha opuesto, históricamente, a la carrera administrativa. A pesar de sus mandatos expresos y de los avances sectoriales en el tema, la CP no logró cambiar esta historia. No obstante, la Corte Constitucional ha hecho un gran esfuerzo por lograr su implementación.

El balance del gobierno del ex presidente Uribe en esta materia es ambiguo, por decir lo menos. Entre 2002 y 2004 Uribe

23 Para desarrollar esta investigación, el 26 de enero de 2010 presentamos derechos de petición a la CNSC y al DAFP. La CNSC nunca nos respondió y el DAFP envió información distinta a la solicitada. Por esta razón, el 11 de marzo reiteramos las dos solicitudes. Al momento de finalizar este capítulo —septiembre de 2010— ninguna de estas instituciones había respondido. La información que solicitamos era la siguiente: cifras del empleo público según su vinculación —carrera, libre nombramiento, encargo o provisionales— por años. También solicitamos se nos informara cuántos de quienes se contabilizan como empleados de carrera superaron un concurso.

incluyó el tema en su agenda, realizó algunas acciones para fortalecer la carrera administrativa y contribuyó a elaborar un nuevo marco normativo en el tema. Sin embargo, luego de 2004 —cuando se debía implementar la norma— el gobierno se comportó como todos los políticos anteriores, es decir, apoyó la carrera administrativa pero sólo de labios para afuera. Es por eso que ocho años después de los cien puntos de gobierno del ex presidente Uribe y cinco de la expedición de la Ley 909 de 2004, la carrera administrativa aún no es una realidad en el país.

Carrera notarial

Los notarios son personas que cumplen funciones públicas²⁴ y lo hacen con independencia del gobierno. Esta independencia implica que la facultad para nombrar y remover a los notarios no es discrecional. A pesar de ello, los gobiernos han dispuesto de esta facultad como si fuera discrecional, peor aún, como parte de su cuota burocrática.

La ley ha tratado infructuosamente de contrarrestar la politización de las notarías. En 1970 el gobierno expidió el Decreto 960 —Estatuto del Notariado— que regula las competencias, los deberes, las inhabilidades, las incompatibilidades, el conflicto de intereses y las solemnidades que debe reunir la actuación del notario. Aunque este decreto introdujo el concurso de méritos, esta modalidad no era el único sistema posible para proveer el cargo de notario en propiedad, lo que permitió que, en la práctica y por razones propias del clientelismo político, los nominadores prescindieran del concurso.²⁵ “El nombramiento de notario público tradicionalmente ha sido el puesto

24 “En efecto —dice la Corte Constitucional— el notario declara la autenticidad de determinados documentos y es depositario de la fe pública, pero tal atribución, conocida como el ejercicio de la ‘función fedante’, la desarrolla dentro de los ordenamientos que han acogido el modelo latino de notariado, esencialmente en virtud de una delegación de una competencia propiamente estatal, que es claramente de interés general”. Corte Constitucional, sentencia C-741 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

25 Corte Constitucional, sentencia C-711 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

con el que se pagan favores políticos en Colombia. Son puestos apetecidos debido a los ingresos que generan que pueden oscilar entre los ocho millones de pesos o los 120, dependiendo de la ciudad e importancia”.²⁶

La Asamblea Constituyente ya era consciente de la politización de las notarías.

Uno de los aspectos que hacen antipática la institución de las notarías es el criterio de prebenda que encierra, porque [...] se nombra notario por consideraciones de favor político u otro tipo de criterio que, a veces, pues no resultan los más objetivos o por lo menos no permiten un criterio obligatorio con relación al acceso al notariado.²⁷

Con base en esta preocupación, los constituyentes introdujeron el artículo 131 de la CP en donde se establece que el concurso es el criterio para nombrar a los notarios en propiedad.

Esta norma constitucional, sin embargo, fue poco acatada. Así lo reconoció en 1998 la Corte Constitucional, al declarar el estado de cosas inconstitucional en el tema de las notarías. “Como no se ha convocado a concurso para la designación de notarios en propiedad —dijo la Corte— lo cual ha debido hacerse en toda la República, se llega a la conclusión de que se está dentro de un estado de cosas abiertamente inconstitucional”.²⁸ Para cumplir con lo dicho por la Corte, en 1999 el gobierno de Andrés Pastrana expidió los decretos 110 y 2383²⁹, y reorganizó el Consejo Superior de la Carrera Notarial (la autoridad encargada de adelantar los concursos). En 1999 también se intentó llevar a cabo un concurso pero los resultados no fueron buenos.

Un año después, en 2000, el Congreso expidió la Ley 588. Sin embargo, en lugar de clarificar el marco legal lo que hizo

26 *Revista Semana*, “Una amenaza se cierne sobre la elección de los nuevos notarios”, 14 de septiembre de 2007.

27 *Gaceta Constitucional* 128, 5 de junio de 1991.

28 Corte Constitucional, sentencia SU-250 de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

29 Anulado en 2001 por el Consejo de Estado. Sentencia del 12 de julio de 2001, expediente 066 (803-00).

esa ley fue volverlo más oscuro. La ley derogó el artículo 164 del Estatuto del Notariado en el cual se regulaba lo relativo al Consejo Superior de la Carrera Notarial. El nuevo marco legal y la decisión del Consejo de Estado llevaron a que el Consejo Superior de la Carrera Notarial —órgano encargado de administrarla— se quedara sin fundamento legal y a que una vez más la implementación de la carrera notarial quedara truncada.³⁰

Este débil marco normativo le permitió al gobierno del ex presidente Uribe pagar favores políticos durante mucho tiempo.

En 2004, el gobierno entregó varias notarías a congresistas y funcionarios del gobierno con el propósito de lograr la reforma de la CP que se requería para hacerse reelegir. Así quedó demostrado en cuatro sentencias condenatorias de la Corte Suprema de Justicia, en una decisión de la Procuraduría y en numerosas informaciones de prensa. El caso de Yidis Medina Padilla es uno de los favores políticos más conocidos.³¹ Yidis fue representante a la Cámara entre el 1 de abril y 30 de junio de 2004, en reemplazo del titular de la curul Iván Díaz Mateus. La ex congresista cambió repentinamente su voto a favor de la primera reelección y lo hizo para que varios de sus recomendados fueran nombrados en diferentes cargos públicos.³² Además de Medina, el congresista Teodolindo Avendaño dejó de asistir a uno de los debates del proyecto reeleccionista,

30 *Revista Semana*, “Una amenaza se cierne sobre la elección de los nuevos notarios”, 14 de septiembre de 2007.

31 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso 22453.

32 Estos recomendados eran los siguientes: Carlos Correa Mosquera (designado director de la clínica Primero de Mayo de Barrancabermeja); Juan Bautista Hernández (nombrado subdirector del SENA regional Barrancabermeja); Sandra Patricia Domínguez Mujica (notaria segunda de Barrancabermeja que luego fue reemplazada por Lucelly Valencia). Por estos hechos, la Corte Suprema condenó a Yidis Medina. En la actuación ilegal de Medina intervino el titular de la curul, Iván Díaz Mateus. El ex congresista —también condenado por la Corte suprema— presionó a Medina, manifestó el riesgo para su vida si no apoyaba la reelección, condicionó la continuidad de Yidis en el Congreso a su voto favorable y amenazó con retirar de la Unidad de Trabajo Legislativo al asesor de confianza de Medina. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso 29769.

debate que fue decisivo para la aprobación de la primera reelección. A cambio de su inasistencia, el ex congresista —entre otras cosas— recibió la Notaría 67 de Bogotá. Posteriormente, Avendaño vendió la misma Notaría en \$200'604.000.³³ Por estos hechos, el ex ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt, enfrenta un proceso penal y fue destituido e inhabilitado por la Procuraduría.³⁴

Con base en las denuncias que el ex superintendente de Notariado y Registro, Manuel Cuello Baute, presentó ante la Corte Suprema de Justicia se pudo conocer, además, que los casos de Medina y Avendaño no eran excepcionales. Cuello Baute le suministró a la Corte Suprema un listado de personas que estarían involucradas en nombramientos irregulares de notarios en 2004 y 2005. En la actualidad, la Corte continúa valorando este listado que contiene 72 decretos de nombramiento y el nombre del político que apadrinaría al notario. En su declaración, Cuello Baute hizo especial énfasis en lo ocurrido el 23 de noviembre de 2005, fecha en la cual se expidieron ocho decretos para la creación de notarías (dentro de los que se encontraba la Notaría que recibió el ex congresista Teodolindo Avendaño), y un decreto para reabrir la notaría segunda de Chía. El ex superintendente destacó que el 25 de noviembre de 2005 se expidieron 21 decretos de nombramiento (incluida la notaría de Barrancabermeja, implicada en el caso de Yidis Medina). Esta fecha es importante porque ocurrió dos días antes de la entrada en vigencia de la ley de garantías (Ley 996 de 2005) que le prohibía al gobierno en campaña hacer nombramientos en cargos públicos. Cuello afirmó que los numerosos nombramientos pretendían cumplir las promesas que se hicieron para aprobar la reelección.³⁵

33 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso 29705. M. P. José Leonidas Bustos Martínez.

34 *El Espectador*, "Por yidispolítica irá a juicio Sabas Pretelt", 7 de septiembre de 2010.

35 *Revista Semana*, "El ventilador de las notarías", 27 de junio de 2009.

Uno de los casos más escandalosos es el del ex senador Alirio Villamizar. Con el fin de verificar las declaraciones de Cuello Baute, dos magistrados de la Corte Suprema acudieron a la Notaría 11 de Bucaramanga. En esta ocasión, la notaría aceptó que era una cuota del ex senador Villamizar. Afirmó además que el ex senador recibía un porcentaje de los ingresos de la Notaría. Para verificar estas declaraciones, la Corte Suprema ordenó allanar la casa del ex senador, en donde se encontraron 730 millones de pesos, 13.000 dólares, varios pagarés y escrituras que él no pudo justificar. Por estos hechos, el ex senador fue condenado a nueve años de prisión.³⁶

Además de estos hechos que están relacionados con la primera reelección, los medios de comunicación también han conocido que se han nombrado como notarios a familiares y amigos del gobierno.³⁷ Mario Uribe, primo del ex presidente y ex senador

[...] ha tenido especial debilidad por las notarías. Su hermano Jorge Humberto Uribe Escobar es notario 24 de Bogotá. Su otra hermana Ángela María Uribe Escobar está encargada desde hace más de un año de la Notaría Segunda de Envigado. No la han podido nombrar en propiedad porque esta prima presidencial aún no cumple los requisitos para ser titular.³⁸

Aparte de la familia Uribe, el hermano del ex superintendente de Notariado y Registro, Alfredo Cuello Baute, fue presidente de la Cámara de Representantes y al mismo tiempo notario.³⁹ Luz María Campo, quien asegura que llegó a ser notaria gracias a un favor de Tomás Uribe (el hijo del presidente), fue notaria en Tunja, y su esposo Milton Contreras fue director

36 *Revista Semana*, "Corte Suprema condenó a Alirio Villamizar por 'feria de las notarías'", 9 de julio de 2010.

37 Además de los notarios, Cuello Baute nombró como su secretario privado a Luis José Dangond Maya (sobrino del ex procurador general Edgardo Maya) y como superintendente delegada para el notariado a María Claudia Pavajeau (prima del viceprocurador Carlos Arturo Gómez). *Revista Semana*, "Hasta el cuello", 9 de septiembre de 2006.

38 *Revista Semana*, "El Primer Primo", 3 de abril de 2005.

39 *Revista Semana*, "Con vocación de notario", 18 de octubre de 2006.

de gestión notarial de la Superintendencia (encargado de garantizar la eficiencia de todos los notarios del país).⁴⁰

No obstante, en los últimos años la carrera notarial se ha fortalecido. Esto ha sido así, nuevamente, gracias a la intervención de las altas cortes. De un lado, las investigaciones y los juicios que ha adelantado la Corte Suprema sobre el tema de las notarías posiblemente han contribuido a evitar nuevos hechos de corrupción. De otro lado, la Corte Constitucional ha clarificado el marco jurídico aplicable y ha dado órdenes perentorias al gobierno y a las autoridades competentes para que implementen los concursos. En su última gran intervención, la Corte Constitucional —sentencia C-421 de 2006— revivió el artículo que regulaba el Consejo Superior de la Carrera Notarial y ordenó convocar un concurso dentro de los seis meses siguientes.⁴¹

Para cumplir con esta orden, el gobierno expidió el Decreto 3454 de 2006. El objetivo de este decreto consistió en regular los procedimientos para adelantar los concursos. Apoyándose en este marco normativo, entre 2006 y 2009, el Consejo Superior de la Carrera Notarial adelantó los concursos y poco a poco ha ido nombrando a los notarios ganadores.⁴² Con la información disponible se observa que dicho Consejo (2009) tiene importantes resultados que mostrar. La tabla 1 presenta esta información según los nodos regionales.

La tabla 1 muestra que al 3 de febrero de 2009, 438 personas habían sido nombradas como notarios luego de haber aprobado un concurso de méritos (este número equivale al 50,2% del total de notarios).

40 La Corte citó a Tomás Uribe a declarar en julio de 2009, y un año después le pidió a la Fiscalía que lo investigara penalmente. El hijo del ex presidente negó las acusaciones.

41 Corte Constitucional, sentencia C-421 de 2006, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

42 Le presentamos un derecho de petición a la Superintendencia de Notariado con el fin de conocer los datos históricos de la carrera notarial. La Superintendencia de Notariado respondió nuestra solicitud pero remitió información distinta a la solicitada.

TABLA 1.
Ingreso a la carrera notarial

Nodo	Notarías con aspirante en lista	Notarías desiertas	Notarios nombrados
Bucaramanga	78	9	79
Barranquilla	121	31	108
Bogotá	240	28	191
Medellín	125	17	60
Cali	189	23	En trámite

FUENTE: Consejo Superior de la Carrera Notarial. Acuerdo 178 (2009, 3 de febrero).

En síntesis, la ausencia de carrera notarial ha sido la regla en Colombia. Cuando el ex presidente Uribe asumió la Presidencia se encontró con un marco legal debilitado por la infortunada intervención del Congreso y del Consejo de Estado, lo cual le dio al gobierno un amplio margen de maniobra para nombrar a los notarios a su antojo. Sin embargo, la Corte Suprema y algunos medios de comunicación han condenado y denunciado la manera como el gobierno utilizó los cargos de notario para pagar favores políticos o para nombrar a personas cercanas. A partir de 2006 la carrera notarial se ha venido fortaleciendo gracias a la presión que los jueces han hecho sobre el gobierno y sobre el Consejo Superior de Carrera Notarial a fin de que adelanten los concursos necesarios para nombrar notarios de carrera.

Carrera diplomática

Según la CP existen tres sistemas de carrera administrativa: la general (regulada por la Ley 909 de 2004), las especiales de creación constitucional y las especiales de creación legal. Un ejemplo del último tipo de carrera es la diplomática y consular, vigilada y administrada por la CNSC (Decreto 274 de 2000). El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene una planta interna y otra externa, según el lugar donde se desempeñan las funciones. Los cargos de las dos plantas son de carrera diplomática, administrativa o de libre nombramiento y remoción. Los funcionarios que ocupan cargos de carrera pueden

estar en propiedad (por regla general) o en provisionalidad (por excepción).

A pesar de este conjunto de normas, cuando se compara el sistema diplomático colombiano con el de otros países, las deficiencias y el atraso del sistema colombiano son notorias. En Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia y Japón, los nombramientos en provisionalidad no exceden del 1% (Cortés 1999). En Brasil, con excepción del cargo de embajador, es prohibido nombrar funcionarios que no pertenezcan a la carrera (a pesar de ello sólo tres embajadores no pertenecen a esta); en Ecuador sólo se puede nombrar el 25% del total del servicio exterior a personas ajenas a la carrera; y en México el 60% de los cargos de embajador y el 90% de los cargos inferiores son ocupados por funcionarios de carrera (Tickner 2006: 117).

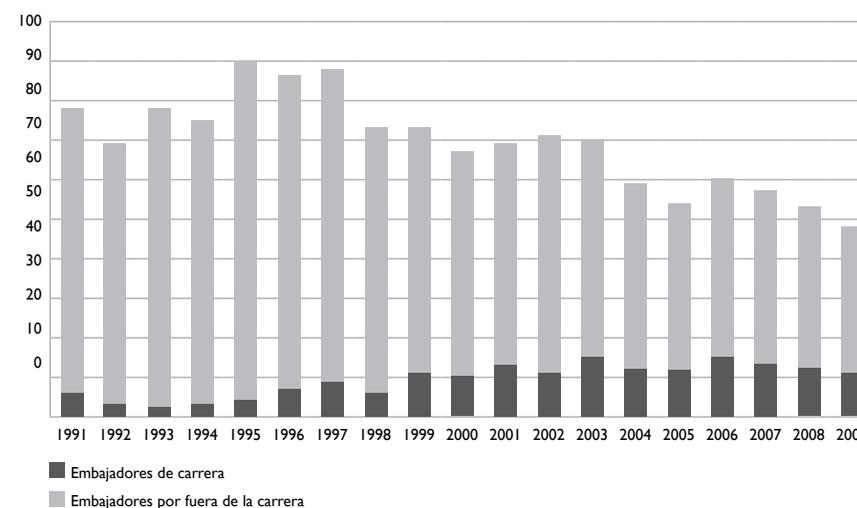
En Colombia la mayoría de los altos cargos de la diplomacia —embajadores y cónsules, por ejemplo—⁴³ son de libre nombramiento y remoción. Este problema tiene un origen normativo. Según el Decreto 274 de 2000 (art. 6) al menos el 20% del total de cargos de embajador debe ser de carrera. Si bien este porcentaje puede ser superado porque es un mínimo,⁴⁴ de hecho, el promedio de embajadores de carrera entre 2000 y 2009 ha sido del 20,6% (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010). Así las cosas, los gobiernos, en promedio, nombran a embajadores de carrera sólo en el porcentaje en que están obligados a hacerlo.

La gráfica 1 muestra el número de embajadores que, desde 1991, pertenecen a la carrera diplomática. Se observa que el número de embajadores de carrera tendió a aumentar entre 1991 y 1999. A partir de ese año, sin embargo, la tendencia se estabiliza (seguramente como consecuencia del porcentaje mínimo que introdujo el Decreto 274 del 2000).

43 El embajador es la categoría de más alto rango entre los representantes diplomáticos. Su equivalente en el servicio consular, el cónsul general, es un representante no diplomático de un Estado, con funciones notariales, judiciales y administrativas (Villamizar Ruiz 1995).

44 Así lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia C-292 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

GRÁFICA I
Embajadores según su vinculación
(Colombia, 1991- 2009)



FUENTE: Ministerio de Relaciones Exteriores (2010).

En los cargos de inferior jerarquía el porcentaje de empleados en provisionalidad y de libre nombramiento supera el porcentaje de empleados que están en carrera (diplomática y administrativa): los empleados en provisionalidad representan el 24% y los de libre nombramiento el 43% de total del personal del Ministerio.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2007), la “[...] figura de provisionalidad [y de libre nombramiento] se usa de manera desmedida y desproporcionada especialmente en la planta externa”. Esto implica que un gran número de personas son nombradas por el presidente de la República sin un criterio claro de idoneidad o condiciones de elegibilidad. Es por esta razón que Tickner (2006) asegura que la política exterior colombiana se caracteriza por su carácter presidencialista y personalista. La personalización de la política en Colombia ha generado un distanciamiento entre el diseño formal de la política exterior y su ejecución real y eso debido a que el nombramiento de los funcionarios se hace, usualmente, para pagar favores políticos y para permitir el nepotismo.

Mientras que las decisiones importantes en materia internacional se han tomado por lo general entre una red pequeña de individuos relacionados directamente con el presidente de la República, la existencia de clientelismo ha convertido al servicio exterior colombiano en un asunto de privilegio político y económico (Tickner 2006: 63).

Los nombramientos en provisionalidad retrasan el proceso de “profesionalización” del servicio diplomático y consular. Cualquier ciudadano colombiano puede, con tan solo tener un padrino que lo apoye, ocupar un cargo diplomático en cualquier rango: desde tercer secretario hasta ministro plenipotenciario de la carrera diplomática y consular (Ministerio de Relaciones Exteriores 2007).

El presidente Uribe no cambió esta historia de clientelismo diplomático. En su gobierno se encuentran nombramientos que pagan favores políticos, favorecen familiares de políticos e incluyen a personas con problemas éticos o legales.

En primer lugar, aparece el insólito caso de los impedimentos de los congresistas en 2004, cuando votaban el proyecto reeleccionista. Aproximadamente el 40% de senadores se declaró impedido para votar el proyecto con el argumento de que se habían beneficiado con nombramientos durante el gobierno del ex presidente Uribe.⁴⁵ A pesar de esta declaratoria, los congresistas votaron los impedimentos de los otros y los negaron. Este carrusel de impedimentos, como se le conoce, implicó que los congresistas pudieron votar el proyecto.

Los casos los senadores José Renán Trujillo y Enrique Gómez Hurtado fueron dos de los más destacados. Trujillo cambió repentinamente su voto a favor del proyecto reeleccionista. Al parecer este cambio se debió al nombramiento de su hermano Carlos Holmes Trujillo como embajador extraordinario en Suecia.⁴⁶ Gómez Hurtado, por su parte, se declaró impedido porque su hijo era embajador en París.⁴⁷ A estos dos casos se sumó el del ex congresista Tony Jozame, quien estaba

45 *El Tiempo*, “La noche del alacrán”, 23 de mayo de 2004.

46 *El Tiempo*, “Tire y afloje”, 12 de junio de 2004.

47 *El Tiempo*, “Esos son”, 1 de junio de 2004.

en contra de la reelección pero “[...] terminó en el servicio diplomático después de que le dio paso a su segundo renglón, quien sí votó a favor de la reelección”.⁴⁸

La ex embajadora de Colombia ante las Naciones Unidas, y actual ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, renunció por el manejo clientelista que el ex presidente Uribe hizo de su equipo de trabajo. Entre los nombramientos políticos que motivaron su renuncia estaban los de “[...] Gustavo Dáger Barguil, hijo del senador Gustavo Dáger; Margarita Name, hija del ex senador José Name Terán;⁴⁹ Álvaro José Londoño, hijo del ex senador Luis Fernando Londoño Capurro, y Jorge Hernán Betancur, hijastro del senador Mario Uribe”.⁵⁰

Al nombramiento de familiares se suman otros nombramientos cuestionados. Kara Delahunt forma parte de los asesores del gobierno en Washington. Su padre, William Delahunt, es representante a la Cámara en los Estados Unidos.⁵¹ Asimismo, generó polémica el nombramiento de Carlos Moreno de Caro, ex senador del Partido Conservador, como embajador en Sudáfrica en 2006 y su reemplazo en 2008, Edgar Perea, ex senador del Partido Liberal.

Finalmente, la diplomacia colombiana se ha visto afectada por los nombramientos de funcionarios cuestionados legalmente. Juan José Chauv, ex embajador en República Dominicana, es investigado por la Corte Suprema por sus presuntos nexos con el paramilitarismo. Jorge Noguera, ex cónsul colombiano en Milán, es investigado por la misma razón. Salvador Arana, ex embajador de Colombia en Chile, fue condenado a 40 años de cárcel por homicidio.⁵² El actual embajador en Méxi-

48 *El Tiempo*, “En los próximos días Corte Suprema comenzará a citar a señalados en escándalo de notarías”, 8 de julio de 2009.

49 Margarita Rosa entró a reemplazar a su hermano José David (hoy senador).

50 *El Tiempo*, “Diplomacia a la carrera”, 16 de enero de 2007.

51 *El Tiempo*, “Polémica por asesora de Colombia en EE.UU.”, 10 de mayo de 2003.

52 *El Tiempo*, “La condena de Salvador Arana”, 5 de diciembre de 2009.

co, Luis Camilo Osorio, ha sido cuestionado por sus nexos con el paramilitarismo. Sabas Pretelt, ex ministro del Interior y ex embajador en Italia, enfrenta un juicio por cohecho. En estos problemas legales se vio implicada incluso la ex canciller María Consuelo Araújo. Si bien ella personalmente no está siendo investigada, la “[...] vinculación de su hermano Álvaro Araújo al proceso de la parapolítica, y de su padre a una investigación por secuestro y su posterior fuga de la justicia, pusieron a Colombia bajo la lupa de la comunidad internacional”.⁵³

Los escándalos de clientelismo diplomático durante los gobiernos del ex presidente Uribe fueron tan alarmantes que él mismo tuvo que reconocerlo públicamente. En 2005 el ex presidente afirmó que “[e]l Gobierno ha tomado la decisión de no nombrar en adelante en la Cancillería hijos o familiares cercanos de los congresistas” (Presidencia de la República 2005, 17 de marzo). No obstante los nombramientos por razones clientelistas continuaron ocurriendo. El periodista Daniel Coronell publicó una tabla en Excel, aparentemente elaborada por un asesor presidencial, que relacionaba varios nombramientos con sus respectivos padrinos políticos.⁵⁴

Ahora bien, como se mostró en la gráfica 1, la politización y la clientelización de la carrera diplomática no fueron inventadas por el gobierno del ex presidente Uribe. Más aún, durante su gobierno se produjo una leve disminución de estas prácticas. Pero el hecho de que el clientelismo diplomático sea en Colombia una práctica inveterada, no es una buena excusa y ello por varias razones. En primer lugar, porque con el paso del tiempo, y con la creciente modernización del país en muchas áreas, no sólo sociales sino también institucionales, el mantenimiento de prácticas clientelistas —más aún cuando se trata de las instituciones que conectan al país con el exterior— es algo inexcusable. En segundo lugar, porque frente a un mundo cada vez más globalizado e internacional la politi-

53 *El Tiempo*, “Errores que cuestan”, 20 de septiembre de 2008.

54 *Revista Semana*, “La canciller”, 27 de junio de 2010.

zación de las embajadas representa un hándicap importante para un país y en particular para Colombia con tantos problemas internacionales como los que tiene (el narcotráfico, la guerrilla, Chávez, entre otros), y en tercer lugar, porque el ex presidente Uribe gozó, como ningún presidente en las últimas décadas, de un poder político y de un apoyo social e institucional extraordinarios, que le habrían permitido liberarse, al menos parcialmente, de las ataduras del clientelismo.

Política económica

Cuando Álvaro Uribe era candidato a la Presidencia (2002) dijo que su gobierno buscaría “[r]ecuperar la confianza inversionista en Colombia con orden público, buen manejo macroeconómico, claridad y estabilidad en las reglas de juego” (Presidencia de la República 2002). La “confianza inversionista”, desde entonces, fue uno de los principales objetivos de la política económica del ex presidente. Según el gobierno anterior, la inversión privada —principalmente extranjera— promueve tanto el crecimiento como el desarrollo económico. Para incentivar la inversión, el ex presidente impulsó la política de seguridad democrática y varios incentivos económicos (exenciones tributarias, subsidios, etc.).⁵⁵

En los últimos años, varios medios de comunicación colombianos —*El Tiempo*, *El Espectador*, *Revista Semana*, *Revista Cambio* y *La Silla Vacía*— han mostrado cómo algunas medidas económicas tomadas por el gobierno del ex presidente Uribe beneficiaron a personas cercanas al gobierno y a la coalición. Un análisis detallado de estas notas de prensa sugiere que esas decisiones de política económica fueron tomadas para conseguir y fortalecer apoyos políticos. Aquí nos concentramos en el análisis de tres de estas medidas económicas: a) incentivos tributarios, b) zonas francas, y c) subsidios agrarios.

55 Al respecto véanse los planes nacionales de desarrollo (leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007).

Los incentivos tributarios

El sistema tributario, según lo establece la CP, debe responder a los principios de equidad, eficiencia y progresividad,⁵⁶ y se sustenta en la contribución de todas las personas (arts. 95, núm. 9 y 363). Las exenciones tributarias no contrarían estos principios —la misma Carta permite su existencia—, pero es necesario que ellas se funden en razones objetivas, esto es, que se encuentren justificadas y orientadas por la política fiscal del Estado.⁵⁷

El gobierno ha otorgado importantes exenciones tributarias. Según Restrepo (2010: 21), el costo de los incentivos tributarios (desde el punto de vista fiscal) en 2007 ascendía a 5,7 billones de pesos. Uno de los sectores que más se han beneficiado de estas medidas tributarias es el sector agroexportador (ligado a los biocombustibles en buena medida). Entre 2002 y 2009, el gobierno impulsó varias leyes para incentivar el sector mediante la introducción de exenciones. Veamos brevemente cada una de estas normas.

La Ley 693 de 2001 —la primera en impulsar el sector— reguló tres aspectos: 1) terminó con el monopolio estatal en la producción, distribución y comercialización del alcohol no potable y mantuvo el de los licores (art. 2); 2) estableció que las gasolinas de las grandes ciudades tendrían componentes oxigenados como alcoholes carburantes en la cantidad y calidad que establezca el Ministerio de Minas y Energía; 3) autorizó al gobierno a utilizar mezclas en las ciudades más pequeñas y a regular las mezclas en el biodiesel (art. 1). La ley también ratificó la importancia que este tema de los biocombustibles tiene para el saneamiento ambiental, la autosuficiencia energética, y la producción y el empleo agropecuario (art. 3).

56 Este principio plantea que las cargas tributarias se deben distribuir dependiendo de la capacidad de pago de los contribuyentes. En Colombia, por el contrario, quienes mayor capacidad de pago tienen pagan menos impuestos.

57 Al respecto véase, entre muchas otras, Corte Constitucional, sentencia C-1297 de 2001, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, y sentencia C-776 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda.

La Ley 693 de 2001 no es la única que el Congreso ha expedido para incentivar el sector de los biocombustibles. La Ley 782 de 2002 —reforma tributaria— también creó una serie de incentivos para el alcohol carburante (sus fuentes biológicas y su producción). Desde la expedición de esta ley, el sector quedó exento del impuesto al valor agregado (IVA), del impuesto global y de la sobretasa al componente de alcohol carburante. Posteriormente, la Ley 818 de 2003 introdujo exenciones tributarias —como la exención a la renta líquida gravable (art. 3)— para la panela, el cacao, el caucho, la palma de aceite, los cítricos y demás frutales con vocación exportadora (varias de ellas fuentes del biodiesel). La Corte Constitucional declaró esta ley inconstitucional luego de encontrar que se cometieron vicios insubsanables en su trámite.⁵⁸

A raíz de esta decisión, el Congreso discutió y aprobó la Ley 939 de 2004, la cual retomó, en lo esencial, las disposiciones de la Ley 818 de 2003 y reintrodujo las exenciones tributarias. Al igual que con la Ley 782 de 2002 —que introdujo exenciones al alcohol carburante—, la 939 de 2004 estableció que los combustibles para uso en motores diesel estarían exentos de la renta líquida generada por el aprovechamiento de los nuevos cultivos de tardío rendimiento (art. 1),⁵⁹ del impuesto a las ventas (art. 8) y del impuesto global al ACPM (art. 9).

Lo que más ha preocupado a la opinión pública es que entre varias empresas del gremio de los biocombustibles y el gobierno nacional existe una estrecha relación política. Al menos doce empresas ligadas a este sector financiaron la primera campaña presidencial del ex presidente Uribe. Estas son: Fru-palma (1 millón), La Palma y Cía. en S. (1 millón), Palmar de

58 Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2004, MM. PP. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

59 La norma enumera los cultivos de tardío rendimiento (cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y frutales) y plantea que la vigencia de la exención se aplicará dentro de los diez (10) años siguientes a la promulgación de la ley (art. 1); que la exención será por diez (10) años a partir del inicio de la producción; y que los cultivos que se hayan establecido a partir de la Ley 818 de 2003 gozarán de estas exenciones (art. 2).

CUADRO I.
Funcionarios del gobierno del ex presidente Álvaro Uribe con intereses en el sector palmicultor

Nombre	Cargo	Interés
Oscar Iván Zuluaga	Ex ministro de Hacienda	Sobrino de Mario Escobar Aristizábal, socio mayoritario de Sapuga S.A., Sabana de Puerto Gaitán, empresa dedicada al cultivo de palma africana. Mario Escobar financió la campaña de Zuluaga al Congreso y la de Luis Alfonso Hoyos, director de Acción Social de la Presidencia.
María del Rosario Guerra	Ex ministra de Comunicaciones	Esposa de Jens Mesa Dishington, presidente Ejecutivo de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma). Organización que aglutina al gremio.
Martha Pinto	Ex ministra de Comunicaciones	Esposa de César de Hart Vengochea, presidente de la Junta Directiva de Fedepalma. Propietario de tierras palmeras en Cesar.
María Fernanda Zúñiga Chau	Ex presidenta de Fiduagraria	Fue miembro de la Junta Directiva de Urapalma S.A., Palmura S.A., y la extractora Bajirá S.A. Su padre, Antonio Zúñiga, es el representante legal de Urapalma. Es sobrina de Juan José Chau, quien fue embajador de Colombia en República Dominicana.
Sergio Díazgranados	Viceministro de Desarrollo Empresarial (2006-2008)	Sobrino nieto de Carmen Abondano, esposa de Alberto Dávila Díazgranados. Los esposos Dávila Abondano son dueños del grupo Daabon, productor de palma de aceite. La Samaria S.A., empresa del grupo, aportó al referendo de la reelección.
Rodolfo Campo Soto	Ex director general del Incoder	Tío de Juan Manuel Campo Ejach, miembro principal de la Junta Directiva de International Multifruits y Cía. Ltda. Es miembro de una familia de palmicultores del Cesar. Rodolfo Campo Soto fue gerente de la Fundación Animar, empresa palmífera y cacaotera del Cesar.

FUENTE: *La Silla Vacía* "Esta es la genealogía de la palma en el gobierno de Álvaro Uribe", 30 de marzo de 2009.

Oriente (5 millones), Palmas de Tumaco (20 millones), Palmas del Cesar (5 millones), Palmas Oleaginosas de Casacara (5 millones), Palmas Oleaginosas de Bucarelia (5 millones), Palmosol (5 millones), Palmeras de Alamosa (5 millones), Palmeras de Puerto Wilches (10 millones), Palmeras la Carolina (5 millones), Promipalma (10 millones). El ex presidente Uribe recibió en 2002, en total, 1.364 aportes privados. De igual forma, según la *Revista Semana*, en 2006 Uribe recibió aproximadamente 82 millones de los empresarios agroindustriales.⁶⁰

A la financiación de las campañas del ex presidente Uribe se suma la cercanía de varios funcionarios de su gobierno con el sector palmicultor. El cuadro 1 muestra cómo el ex ministro de Hacienda, la ex ministra de Comunicaciones, la ex presidenta de Fiduagraria, el ex viceministro de Desarrollo Empresarial y el ex director del Incoder tienen familiares económicamente interesados en el sector palmicultor.⁶¹

Algunas de las exenciones tributarias creadas por el ex presidente Uribe beneficiaron directamente a empresas del sector agroindustrial que aportaron económicamente a sus campañas. Como si fuera poco, varios altos funcionarios del gobierno tenían intereses directos en el desarrollo del sector.

Zonas francas

En los últimos cinco años el régimen de las zonas francas cambió con la expedición de la Ley 1005 de 2005 y de los decretos que la desarrollan: 383 y 4051 de 2007. Para Guillermo Perry, este marco normativo modificó la razón de ser de las zonas francas: “[d]e su concepción original como instrumento de promoción de exportaciones y de facilitación del comercio internacional se ha ido transitando hacia un nuevo instrumento de rebaja selectiva del impuesto de renta para un amplio número de empresas y actividades, sin distinguir si producen para los mercados domésticos o externos” (2008: 6).

60 *Votebien.com*, “Los patrocinadores de Uribe”, 28 de febrero de 2006.

61 *La Silla Vacía*, “Esta es la genealogía de la palma en el gobierno de Álvaro Uribe”, 30 de marzo de 2009.

El nuevo marco normativo eliminó las exenciones a las exportaciones, incentivó la importación de insumos de capital y redujo al 15% el impuesto de renta que deben pagar las empresas que hacen parte de una zona franca. Esta reducción es considerable, sobre todo si se la compara con el 33% que pagan las empresas ordinarias. El cambio normativo descrito permite que los beneficios tributarios se extiendan a empresas no exportadoras, que incluso pueden ubicarse por fuera de recintos territorialmente delimitados y cerrados (como generalmente se hacía).⁶² Además de la reducción en el impuesto de renta, las empresas que hacen parte de una zona franca obtienen deducciones adicionales en los insumos de capital que importan desde el territorio nacional.

Para Guillermo Perry (2008), este régimen era difícil de administrar, costoso (desde un punto de vista fiscal) y originaba inequidades tributarias. Pero lo preocupante —agrega el autor— era que el nuevo régimen de zonas francas no fue elaborado como una norma general sino de manera casuística. “El compromiso obtenido es engorroso y casuístico y trasluce el deseo de acomodar situaciones particulares” (2008: 7).⁶³

Este régimen, elaborado de manera casuística, permitió que entre las empresas beneficiarias y el gobierno anterior se estructurara una relación poco sana para la democracia. Según información de prensa, al menos nueve de las zonas francas autorizadas financiaron el referendo reeleccionista o tienen vínculos estrechos con el gobierno anterior.⁶⁴ Este es un número consi-

62 Para Juan Camilo Restrepo (2010) este decreto permitió las “Zonas Francas a domicilio”.

63 En 2009, el gobierno aceptó incluso, implícitamente, que se había equivocado con la expedición de este régimen. Por eso promovió una nueva reforma tributaria que, entre otras medidas, prohibió la acumulación de beneficios en las zonas francas. El Congreso, en la Ley 1370 de 2009, estableció que los usuarios de una zona franca que tengan derecho a la tarifa especial del impuesto sobre la renta del 15%, no podrán beneficiarse simultáneamente de la deducción especial a la importación de capital (Perry y Steiner 2009).

64 Estas serían las zonas francas que financiaron al ex presidente Uribe o tienen un estrecho vínculo con él: Ecodiesel de Colombia, Bio-combustibles del Caribe, Zona Franca Intexmoda, Paspenta, Parque

derable si se tiene en cuenta que a finales de 2009 en Colombia existían 51 zonas francas y que, al menos, 40 de ellas fueron creadas durante los gobiernos del ex presidente Uribe.⁶⁵

Es importante agregar que, los hijos del ex presidente Uribe también han sido beneficiarios de esta política. Aprovechando el acceso privilegiado a información oficial compraron unos terrenos (por un precio menor) y, tiempo después, los vendieron al gobierno (por un precio mucho mayor). Todo indica que el sorpresivo aumento del precio se explica por el interés oficial —conocido de antemano por los hijos del presidente— de aprobar una zona franca en el sector.⁶⁶

El modelo agrario (Agro Ingreso Seguro)

El gobierno del ex presidente Uribe redefinió la problemática del campo en Colombia.⁶⁷ Se habla más de desarrollo rural y menos de reforma agraria. Este cambio no es sólo semántico, sino que implica una redefinición del problema: de la inequitativa distribución de la tierra se pasa al tema de la improductividad. Con base en esta definición, el gobierno del ex presidente Uribe diseñó un nuevo modelo de desarrollo para el sector rural. Según la Comisión de Seguimiento a la política pública de desplazamiento forzado (2008: 13), este modelo: “[...] privilegia al empresario, especialmente a través del impulso de megaproyectos con niveles de producción a gran escala, con énfasis particular en los cultivos semipermanentes y permanentes, mediante la concesión de elevados subsidios, bajo el cual se desdibuja aún más el papel del campesinado en el desarrollo del país”. El nuevo modelo de desarrollo para

Industrial Zona Franca Dexton S.A. Cartagena, BIO D S.A. Terminal de Combustibles de la Sabana Mansilla, Zona Franca de Occidente, Refinería de Cartagena S.A, Giplac S.A.

65 *La Silla Vacía*, “Tomás y Jerónimo Uribe no son los únicos afortunados que accedieron a las zonas francas”, 12 de mayo de 2009.

66 Daniel Coronell, “Sobrados de lote”, *Revista Semana*, 18 de abril de 2009.

67 Al respecto véanse Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), Decreto 1300 de 2003 y el Estatuto de Desarrollo Rural.

el sector rural —agrega la comisión— tiende a desvalorar al campesinado y la producción de alimentos.

Un ejemplo de estas afirmaciones se encuentra en el denominado caso Carimagua. El gobierno había decidido inicialmente —en el Acuerdo 005 de 2004— otorgar el predio Carimagua a la población desplazada. Luego cambió de posición e intentó concedérselo a inversionistas privados que tenían la intención de destinarlo a la producción de palma africana.⁶⁸

Otra manifestación de este modelo de desarrollo rural se encuentra en el programa Agro Ingreso Seguro (Ley 1133 de 2007). El objetivo de este programa fue atenuar los impactos para el sector agrícola del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El programa Agro Ingreso Seguro ha sido criticado, al menos por tres aspectos: ineficiencia (Sánchez y Uribe 2007), inequidad (López 2009) y clientelismo. Aquí nos centramos en el último tema.⁶⁹

En total, 52 empresas beneficiarias del programa Agro Ingreso Seguro financiaron al menos una de las campañas políticas del gobierno del ex presidente Uribe.⁷⁰ En 2002, por ejemplo, fueron 41 las empresas beneficiarias del programa Agro Ingreso Seguro que financiaron la campaña del ex presidente. En 2008, diez empresas beneficiarias de este programa realizaron aportes a la recolección de firmas del referendo reeleccionista. Tres de estas diez empresas ya habían financiado a Uribe en 2002. Estas 52 empresas aportaron en total 677 millo-

68 *El Tiempo*, “A empresarios darán tierra que era para desplazados”, 10 de julio de 2008.

69 Luego de que la *Revista Cambio* denunciara los excesos del programa, el Senado promovió una moción de censura en contra del ex ministro de Agricultura. En estos debates, el senador Jorge Enrique Robledo (Partido Polo Democrático) reveló que varios de los beneficiarios del programa habían financiado las campañas a la Presidencia de Uribe (incluida la iniciativa legislativa del referendo de la segunda reelección).

70 Esta financiación del gobierno por parte de los beneficiarios del programa no se limita al ex presidente. Según el periodista Daniel Coronell (2009), el precandidato presidencial y ex ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, también recibió recursos para su campaña a la Presidencia de varias familias beneficiarias por el programa.

nes de pesos para las distintas campañas y gracias a su aporte estas empresas obtuvieron aproximadamente 44.600 millones de pesos del programa Agro Ingreso Seguro.⁷¹ Es importante aclarar que este programa ha beneficiado a empresas y familias que no financiaron al ex presidente. Estos casos, incluso, son la gran mayoría.⁷²

El gobierno se ha defendido diciendo que los beneficiarios son los ganadores de un concurso público y transparente; que el programa se diseñó para productores adinerados y no adinerados (con independencia de su filiación política); que algunas familias violaron la ley para acceder a los recursos del programa; y que el gobierno no es la autoridad competente para asignar los recursos.

En síntesis, el gobierno del ex presidente Uribe tomó una serie de medidas para incentivar la inversión. Aquí no estudiamos si estas medidas contribuyeron efectivamente o no al crecimiento o desarrollo económico del país. Sólo quisimos mostrar cómo varias de estas medidas económicas beneficiaron a sectores y empresas fuertemente vinculadas con el gobierno anterior. Nos parece que este caso puede ser un ejemplo de clientelismo de mercado. Sin embargo, somos conscientes de que su caracterización no es del todo clara: dado que el clientelismo generalmente se ha concebido como un intercambio de favores entre desiguales, las medidas económicas del ex presidente Uribe podrían ejemplificar más bien un caso de captura del Estado por parte de actores legales.

Consideraciones finales

En este capítulo hemos analizado la manera como el clientelismo, entendido como una práctica política ajena al Estado mo-

71 *La Silla Vacía*, “Estos son los 51 beneficiarios de Agro Ingreso Seguro que aportaron a campañas de Uribe”, 29 de octubre de 2009.

72 Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010), 382.611 familias se han beneficiado de los distintos proyectos del programa Agro Ingreso Seguro. Los beneficiarios del programa son pequeños, medianos y grandes productores.

dero, debilita las instituciones y crea un ambiente favorable para la ilegalidad y el abuso del poder.

Hemos mostrado, a través de cuatro estudios de caso, cómo existe un círculo vicioso entre el intercambio de favores políticos y la politización de la burocracia, por un lado, y la incapacidad del Estado para llevar a cabo sus propósitos constitucionales e incluso los objetivos propios de las políticas públicas. Sucede con mucha frecuencia que los gobiernos intentan compensar esta debilidad institucional, en términos infraestructurales (véase la introducción de este texto), con una fortaleza autoritaria que no hace más que empeorar el problema de incapacidad del Estado.

De los estudios de caso, todos ellos ligados al gobierno del ex presidente Uribe, se desprende igualmente la siguiente conclusión: muchos gobiernos acuden a prácticas clientelistas como la única manera de obtener gobernabilidad en medio de una precaria legitimidad y de un escaso apoyo popular. Este no era el caso del ex presidente Uribe, quien durante los ocho años de su gobierno gozó de una popularidad y de una fortaleza política excepcionales. No obstante, durante su gobierno, el clientelismo y el intercambio de favores continuó, e incluso, en algunos aspectos se fortaleció. De esta manera se perdió una oportunidad histórica de fortalecer las instituciones. Para ponerlo en los términos propuestos por Michael Mann, es muy probable que el gobierno de Uribe pase a la historia como un gobierno particularmente fuerte en términos de concentración del poder despótico y particularmente débil en términos de fortalecimiento del poder infraestructural.

No sobra terminar diciendo que no siempre la debilidad del Estado y el clientelismo desembocan en el fortalecimiento de los poderes mafiosos. El clientelismo y la debilidad del Estado son características propias de la mayoría de Estados latinoamericanos y no en todos ellos hay fenómenos de captura institucional mafiosa como hay en Colombia. La especificidad colombiana consiste en que los dos elementos que hemos analizado aquí, debilidad y clientelismo, tienen lugar en entornos

sociales caracterizados por el conflicto armado y por la existencia de poderosas organizaciones criminales. Las redes criminales, sumadas a la debilidad institucional y al clientelismo, configuran un espacio propicio —como será presentado en el siguiente capítulo— para el florecimiento de un clientelismo armado y mafioso.

Capítulo 2

La captura de la institucionalidad local

El clientelismo, como mostramos en el capítulo anterior, es a la vez una expresión y una causa de la debilidad del Estado. Cuando el Estado es incapaz de hacer presencia en las regiones y los pueblos acude a intermediarios para que le ayuden a cumplir ciertas funciones de regulación, legitimación y orden. Eso ha sucedido en Colombia desde el siglo XIX y la iglesia y los partidos políticos, con sus gamonales y sus clientelas, han sido tradicionalmente los depositarios de esa delegación.

Durante las dos últimas décadas aquellos territorios apartados en los cuales el Estado no hace presencia han estado afectados por la violencia. Allí se han asentado organizaciones criminales de todo tipo: guerrillas, paramilitares, narco-trafficantes y grupos delincuenciales diversos. Con alguna frecuencia las élites locales que operaban en esos territorios fueron sustituidas por actores criminales provenientes de esos grupos. En otras ocasiones, fueron los mismos actores tradicionales los que se vincularon con el crimen organizado y lo auspiciaron. El hecho es que, desde hace algunos años, en una parte importante de los municipios del país existe un clientelismo armado, mafioso o simplemente ilegal.

La unión entre las prácticas clientelistas y las grandes organizaciones criminales se conoce con el nombre de clientelismo armado (Peñate 1999). Este tipo de clientelismo se caracteriza por el hecho de que el intercambio desigual entre políticos nacionales y locales — como elemento propio de todo clientelismo, según se mostró en el capítulo 1 — está mediado, además, por

el poder de las armas. Son los actores sociales armados, como organizaciones criminales poderosas, las que conformaron sus propias redes clientelistas y garantizaron adhesiones muchas veces con el poder de las armas.¹

Con el debilitamiento de la guerrilla durante la última década, como consecuencia de la política de seguridad democrática emprendida por el ex presidente Uribe, el clientelismo armado de tipo guerrillero se ha debilitado mientras que el clientelismo armado de tipo paramilitar se ha fortalecido. El fenómeno de la parapolítica tiene origen allí, en esos municipios alejados en donde el Estado ha hecho escasa presencia y en donde los paramilitares lograron desplazar a la guerrilla con la ayuda o con la complicidad velada de las Fuerzas Armadas.

En este capítulo estudiamos los fenómenos de captura y reconfiguración cooptada del Estado por parte de estos grupos ilegales, sobre todo por parte de los paramilitares y sus alianzas con el narcotráfico.²

Lo primero que debemos poner de presente es que el narcotráfico está soportado por un tipo de sociabilidad, de prácticas sociales, que son muy cercanas a la sociabilidad clientelista. Entre el modo de vida social mafioso y el modo de vida clientelista hay grandes empatías.

Cuando se observan las biografías de los capos del narcotráfico en Colombia, explica Gustavo Duncan (2008), dos rasgos saltan a la vista: el primero es el establecimiento por parte de

1 Gustavo Duncan (2005: 63) propuso que en las ciudades más que clientelismo armado existe un clientelismo mafioso. “El clientelismo mafioso se diferencia del clientelismo armado en que la intimidación sólo se da hacia una de las partes de la relación de intercambio entre patronos y clientelas: los miembros de la clase política”.

2 En nuestra decisión de estudiar preferentemente el fenómeno de la captura paramilitar no hay ningún sesgo ideológico. La captura del Estado por las guerrillas es en buena parte poco conocida y, según especialistas, también es mucho menor (López 2010). La captura institucional por parte de la guerrilla existe y sobre todo ha existido en algunas partes del país; véase por ejemplo el caso de Arauca y Antioquia durante el gobierno del presidente Pastrana. Sin embargo, se trata de un fenómeno cuya dimensión nunca alcanza el tamaño de la captura institucional por parte de las mafias del paramilitarismo.

los jefes mafiosos de un orden basado en la figura del “patrón local”. El segundo, que se desprende de la propia estructura clientelista, es el establecimiento de un sistema informal de justicia mafiosa. Esas biografías muestran, además, la importancia que tiene el resentimiento de los subordinados hacia las élites y, en general, hacia los que tienen poder. Allí, en ese resentimiento, los capos de la droga encuentran buena parte de la tenacidad y de la fuerza que los impulsa a transgredir el orden existente. No obstante, cuando son ellos mismos los que se vuelven ricos y poderosos, explica Gustavo Duncan, reproducen los esquemas de dominación tradicionales. Así,

[e]l patronazgo, el clientelismo, las relaciones de dependencia, la definición de los derechos de los individuos de acuerdo a su posición social y económica, la ascendencia de un sistema normativo propio sobre las leyes del Estado, etc., fueron los mecanismos que los narcotraficantes se apropiaron de las élites tradicionales para ejercer su dominio. Las estructuras tradicionales de dominación, propias del país rural al que hasta hace muy poco pertenecían, señalarían un rasgo conservador y tradicional en su proceso de inserción social (Duncan 2008: 12).

Por eso, continúa Duncan,

[l]as condiciones estructurales del poder político en Colombia han sido funcionales para que el narcotráfico adquiriera los servicios de protección necesarios por parte de las autoridades estatales. Un Estado con dificultades para imponer su orden a lo largo de todo el territorio, la dinámica de las relaciones clientelistas y la forma como muchas élites apelan al poder político para producir riqueza, propiciaron la difusión social del narcotráfico en el país y su posterior conversión en una forma de rebelión política (Duncan 2008: 37).

Así pues, parte de la fuerza con la cual la mafia logra implantarse en un país proviene del tipo de sociabilidades que crea, las cuales no sólo son compatibles con las sociabilidades tradicionales, sino que las refuerzan y las profundizan. En este sentido, el narcotráfico se mueve en una zona gris entre la tradición y la transgresión, entre la conservación y el cambio, entre la legalidad y la ilegalidad. El narcotráfico está socialmente montado sobre las relaciones clientelistas propias de una sociedad rural

jerarquizada, en la cual la familia, el espíritu aventurero y el honor son las respuestas sociales de la gente a una situación de poca presencia y de falta de regulación social del Estado. Por eso la implantación de las mafias en los entornos sociales clientelistas se hace casi de manera natural.

Gracias a esta empatía social entre narcotráfico y clientelismo —aunque no sólo gracias a eso— la alianza entre mafias y políticos ha dado lugar a un clientelismo no sólo armado sino también más incisivo y más poderoso que el tradicional. Un clientelismo que no sólo busca obtener favores y repartir recursos en las regiones sino que persigue la captura de las instituciones e incluso la reconfiguración cooptada del Estado. En este capítulo nos ocupamos de este clientelismo no sólo armado sino también dotado de la capacidad suficiente para capturar las instituciones del Estado.

El capítulo está dividido en cuatro partes. La primera presenta el concepto y los principales estudios existentes sobre la captura del Estado (en adelante CdE) en Colombia. La segunda desarrolla el debate sobre las relaciones entre el diseño institucional de la descentralización y la CdE. La tercera presenta algunos estudios de caso regionales que ejemplifican la presión que tanto el sistema político como la administración pública local deben soportar por parte de los ilegales. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

Clientelismo y captura institucional

Los economistas han desarrollado el concepto de CdE para explicar la manera como actores sociales se apoderan de las instituciones y de sus rentas. Sin embargo, para el investigador colombiano Luis Jorge Garay y su equipo (2008), el fenómeno de la CdE es algo más complejo de lo que ha sido previsto hasta el momento por estos economistas. La captura, según Garay, no es sólo económica (rentas), sino también penal, política y social. Los que capturan no sólo aspiran al poder y a la riqueza, también aspiran a reducir su riesgo de exposición penal, a la legitimidad política y al reconocimiento social. Agrega Garay

que la CdE no sólo puede provenir de actores legales sino también de actores ilegales y, además, no sólo tiene por objetivo la aplicación de la ley. La captura también puede incluir “[...] la captura legislativa y jurisdiccional en la generación e interpretación [y aplicación] de leyes, decretos y políticas públicas en general” (2008: 25).

Para explicar mejor estas complejidades, Garay y su equipo (2008: 96) proponen el concepto de reconfiguración cooptada del Estado [RCdE] entendido como

[...] la acción de organizaciones por lo general ilegales —excepcionalmente legales— que mediante prácticas ilegítimas buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social.

Así pues, la captura opera desde fuera del sistema, mientras que la reconfiguración lo hace desde dentro del mismo. Actores legales e ilegales pueden participar en ambos casos y esto puede ocurrir en todos los niveles territoriales (local, regional y nacional).

La RCdE parece ser entonces un momento más avanzado de la CdE en el cual los distintos actores ilegales ponen al Estado a su servicio. Según Garay, Colombia habría entrado —a finales de 2009— en una etapa inicial de esta última fase del proceso de CdE. En esta fase avanzada, los actores del narcotráfico se apropian del Estado y lo hacen sin llegar por sí mismos al legislativo (como Pablo Escobar), sin financiar candidatos presidenciales (como el proceso 8.000) sino a través su influencia ilegal y masiva en las corporaciones políticas locales, las cuales les permiten luego influir en las nacionales (parapolítica). En cualquier caso, son los ilegales los actores que buscan el poder político y electoral para satisfacer sus intereses ilegales e ilegítimos; estos son, según Garay, el agente captor.

En un trabajo reciente que profundiza estos conceptos, la investigadora Claudia López (2010: 46), sostiene que en Co-

lombia “[...] las formas de *captura invertida*, de los legales hacia los ilegales, de las élites que instrumentalizan la violencia y el narcotráfico para sus propios fines y conveniencia, son menos excepcionales y más corrientes de lo que prevé la teoría de Garay y su equipo”. Aunque la teoría de Garay preveía este tipo de captura por parte de actores legales, suponía que ésta era excepcional y que la regla predominante era la captura de lo legal por lo ilegal. Sin embargo, los escándalos de la llamada parapolítica en Colombia muestran que este tipo de captura no tiene nada de excepcional.

En los últimos años se han publicado algunos estudios que ilustran esta captura a través de las alianzas entre políticos y paramilitares. La Corporación Nuevo Arco Iris publicó la investigación titulada, *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, dirigida por León Valencia, Claudia López y Mauricio Romero.³ Este estudio pionero se hizo a partir del cruce de bases de datos del conflicto armado con los resultados electorales.⁴ De esta manera, se puso en evidencia la existencia de resultados electorales “atípicos” que, vistos en conjunto, son indicios graves de la existencia de las alianzas ilegales que dieron origen al fenómeno parapolítico. Allí se indica cómo las élites regionales y nacionales se aliaron con los grupos ilegales —principalmente paramilitares— para alterar la competencia política en las regiones y apoderarse del Estado local.

Las investigaciones de la Corporación Nuevo Arco Iris sobre este tema no terminaron con la publicación de este libro.

3 Anteriormente, estos y otros autores habían publicado importantes reflexiones sobre las relaciones entre políticos y paramilitares. Véase, por ejemplo, Romero (2004), López (2005), Duncan (2005, 2006), Botero (2007) y López y Duncan (2007).

4 El texto fue escrito cuando se conocía muy poco de la relación entre políticos y paramilitares. Por eso, como dice León Valencia (2007: 41) “[e]sas discusiones basadas en deducciones lógicas, tuvieron mucho sentido hasta cuando empezaron a aparecer informaciones públicas de reuniones realizadas y testigos de compromisos de los paramilitares con los políticos, o cuando apareció el computador de Jorge 40 con nombres propios de los dirigentes políticos que habían recibido ayuda de las autodefensas. Lo que era un debate político y académico se tornó, entonces, una disputa judicial”.

Claudia López y Óscar Sevillano (2008) hicieron un *Balace político de la para-política*. El documento es una interesante reflexión que combina información institucional y notas de prensa, para dar una visión detallada del fenómeno. Según los autores “[...] la parapolítica es un fenómeno nacional de captura masiva de la representación política y el poder público por parte del narcotráfico y el paramilitarismo, a través de los políticos y otros servidores públicos en los niveles local, regional y nacional” (2008: 62). El texto describe los distintos pactos entre ilegales y políticos, y analiza las “estrategias de defensa” de la clase política investigada.⁵

En lo que sigue utilizamos estos conceptos para analizar lo sucedido en las últimas décadas con la descentralización.

5 Otras investigaciones importantes han sido elaboradas por el investigador Gustavo Duncan (2005, 2006, 2009) quien reconstruyó la historia de los señores de la guerra, las élites rurales mafiosas y su llegada a las ciudades. Felipe Botero (2007), investigador de la Universidad de los Andes, se pregunta, por su parte, si los hechos de la parapolítica hacen de Colombia una democracia, una “paracracia” o simplemente una desgracia. En su artículo analiza los resultados de las elecciones nacionales de 2006 y concluye que el fenómeno de la infiltración paramilitar del Congreso se mantiene. Estos estudios, sobre todo el de la Corporación Nuevo Arco Iris, han sido fuertemente criticados por el centro de pensamiento Primero Colombia que estudia y difunde las ideas del ex presidente Álvaro Uribe y que dirige el ex asesor presidencial José Obdulio Gaviria. Allí se elaboró un texto titulado *Parapolítica. Verdades y mentiras*, destinado a controvertir los planteamientos de Nuevo Arco Iris. “Escritores de la Fundación Arco Iris —dice Gaviria— han publicado un librito difamatorio contra Uribe [...] Desbaratar ese infundio y develar la verdadera historia del paramilitarismo y de la parapolítica es propósito de este libro” (Gaviria 2008: 14). Según Gaviria, el estudio de Arco Iris no es un trabajo “científico”: son acciones políticas en contra de la legitimidad del presidente, sus mayorías en el Congreso y la legitimidad de las instituciones. En 2010, varias instituciones —como la Corporación Nuevo Arco Iris, la Misión de Observación Electoral, el programa Congreso Visible, el grupo Método y Dejusticia— elaboramos la publicación *Y Refundaron la Patria... De cómo políticos y mafiosos reconfiguraron el Estado colombiano*. Como su nombre lo indica, el texto es una reconstrucción del proceso de captura y reconfiguración cooptada del Estado colombiano. Este libro ha confirmado que muchas de las intuiciones y deducciones de Arco Iris eran acertadas. Incluso, como Claudia López (2010) lo reconoció, las deducciones iniciales de Arco Iris resultaron siendo muy conservadoras ante la magnitud del fenómeno que el país ha ido conociendo.

Descentralización y captura

Luego de los resultados poco favorables que tuvieron las experiencias federalistas en el siglo XIX (Kalmanovitz 2004), la Constitución de 1886 propuso un esquema de centralización política con descentralización administrativa (tal como lo defendió Rafael Núñez). Sin duda, la centralización política fue más fuerte que la descentralización administrativa. Sin embargo, en la práctica, este esquema funcionaba de manera deficiente por ambos lados, es decir, por el administrativo y por el político. La descentralización administrativa era muy poca y ello debido a la pobreza de los municipios, no sólo en términos fiscales —los recursos municipales eran mínimos, debido entre otras cosas a la falta de impuestos— sino en términos burocráticos y administrativos. La centralización política, por su parte, también funcionaba deficientemente y ello debido a que, en la práctica, los notables del pueblo —sobre todo el cura y el gamonal— tenían más poder político, económico y social que el alcalde o el juez, y por eso era en ellos que radicaba el poder político real en el municipio. El gobierno central y los partidos políticos eran conscientes de esa situación anómala pero no intentaban remediarla porque, en buena parte, se beneficiaban de la delegación fáctica del poder a los notables del pueblo, lo cual era una manera barata y eficiente de compensar la incapacidad del Estado central para ejercer poder efectivo en esos territorios.

La estructura del poder real en los municipios tuvo algunos cambios después de la vigencia del Frente Nacional, sobre todo en relación con la titularidad de los “notables” del pueblo. La Iglesia perdió buena parte del poder que tenía en el pueblo y, en algunas regiones del país, los gamonales tradicionales empezaron a ser sustituidos por nuevos actores cuya riqueza y poder político estaban vinculados con el narcotráfico y con las armas. En estas circunstancias —que, en términos del fortalecimiento efectivo de las instituciones del Estado eran tan o más desfavorables que las que existían durante la vigencia de la Constitución de 1886—, las reformas descentralizadoras no sólo no contrarrestaron los poderes informales e ilegales locales, sino que ayudaron a fortalecerlos.

En 1986 —un siglo después de haber sido introducido el modelo de centralización política y descentralización administrativa— se estableció la elección popular de alcaldes e importantes reformas fiscales destinadas a fortalecer al municipio. Luego vino la Constitución de 1991 que introdujo, en su artículo primero, la idea de una república unitaria, pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La nueva Constitución fue promulgada después de un periodo de la historia colombiana en el cual los carteles de la droga le declararon la guerra al Estado colombiano. El asesinato del candidato presidencial y político Luis Carlos Galán, en agosto de 1989, causó un enorme pesar ciudadano y un sentimiento de frustración política que no se sentía desde el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, cuarenta años atrás. Con la elección de César Gaviria, heredero de las banderas galanistas, se intentó un gran acuerdo nacional a partir del cual se pudiera voltear la página de esta guerra. Así surgió la Constitución de 1991, la cual contó con una amplia participación popular y dio lugar a un debate democrático y pluralista como nunca se había visto en el país.

Los constituyentes de 1991 consideraron que, para superar la crisis política y para recuperar la gobernabilidad, se necesitaba fortalecer a las entidades territoriales. Superar el conflicto armado requería, según la posición mayoritaria de la Asamblea, democratizar el régimen político, lo cual implicaba profundizar el proceso de descentralización (Romero 2004). La autonomía de las entidades territoriales y el papel fundamental de los municipios mejorarían, además, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la satisfacción de las necesidades de la población.⁶ Con base en estas ideas, la Constitución del 91 profundizó la descentralización en Colombia y redistribuyó las competencias del Estado en los niveles nacional y territorial. El departamento asumió funciones de intermediación y coordinación. El municipio, por su parte, pasó a

⁶ Además, como si esto fuera poco, se pensaba que el mero acercamiento del régimen político a los ciudadanos era suficiente para conseguir la paz (*Gaceta Constitucional* 1991, 14 de abril; Castro 1998).

ser la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (art. 311). Adicionalmente, se introdujo la elección popular de gobernadores y se acabó con las intendencias y comisarias (que anteriormente eran administradas por el gobierno nacional). En este nuevo esquema, el municipio debía administrar la prestación de los servicios públicos, construir obras para el progreso social, ordenar el desarrollo territorial y promover la participación y el mejoramiento de sus habitantes. Para cumplir con estas funciones, el municipio podía crear algunos impuestos pero, sobre todo, contaría con una participación en las rentas nacionales (art. 287, núm. 4).

La Constitución también incluyó algunas normas para evitar que la descentralización fortaleciera a las élites locales y a las organizaciones criminales. Primero, permitió que la ley estableciera categorías de municipios (art. 320). Es por eso que en la actualidad existen distintos tipos de municipios y esa diferenciación influye en el grado de autonomía que tienen las administraciones municipales para adelantar sus funciones. Segundo, la Constitución estableció que en temas de orden público no habría descentralización (arts. 189: 4, 296, 303, 315: 2). Esto implica que en este tema los alcaldes y gobernadores son —en cierta manera— agentes directos del presidente de la República. Finalmente, la Constitución abrió la puerta para la regionalización (art. 286). Sin embargo, el Congreso —luego de veinte años de expedida la Constitución— no ha elaborado la Ley de Ordenamiento Territorial que lo permita.

El razonamiento de los constituyentes era sin duda correcto: el fortalecimiento de las instituciones municipales es indispensable para mejorar la gobernabilidad, fortalecer la democracia y conseguir la paz. Sin embargo, las instituciones y las normas encaminadas a fortalecer la descentralización fueron diseñadas a partir de una visión meramente instrumental de las instituciones,⁷ es decir, sin tener suficientemente en cuenta

7 El instrumentalismo es un punto de vista en las ciencias sociales que considera que las instituciones —y el derecho— operan en una

el contexto en el cual fueron creadas y, sobre todo, sin tener en cuenta la capacidad de los actores que actúan en ese contexto para moldear, modificar e incluso capturar esas instituciones. Los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente idearon un sistema de representación política y de participación ciudadana como si la debilidad del Estado, el clientelismo, el narcotráfico y los males de la política que venían del pasado hubiesen sido superados.

Con las mejores intenciones democráticas, y animados por la euforia de cambio que se vivía en la Asamblea, los constituyentes subestimaron la persistencia de los riesgos del pasado y diseñaron instituciones como si no sólo el derecho hubiera cambiado sino el país y su gente. Los reformadores subestimaron la posibilidad de que la descentralización no sólo no contribuyera a la democratización del municipio, sino que condujera a un fortalecimiento de los actores ilegales o pseudo-legales tradicionales que operaban en el municipio. Esto quizás se deba al hecho de que los constituyentes asumieron que la Constitución era una especie de pacto de paz.

¿Qué tanto han contribuido estas reformas en la generación de un ambiente propicio para la captura de rentas públicas por parte de los ilegales? Si las reformas municipales de los años ochenta y noventa fortalecieron la capacidad y autonomía política, administrativa y fiscal de los municipios, ¿en qué medida el traslado de estas facultades a los municipios explica la captura de la institucionalidad municipal por parte de la criminalidad organizada?

Estas preguntas han tenido distintas respuestas. Según Fabio Sánchez y Mario Chacón, investigadores del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes,

realidad que les es externa y por ello son capaces de modificar, casi a su antojo, dicha realidad. En este sentido, el instrumentalismo se opone al constructivismo, el cual supone que entre las instituciones y las realidades sociales existe una influencia recíproca constante (Evans 1995; Portes 2006).

[...] la descentralización trasladó el conflicto a una disputa por el poder local, lo que se manifiesta en el uso de la violencia ya sea para apropiarse de los bienes y recursos públicos, para influenciar los resultados políticos y electorales de conveniencia para los grupos irregulares o para consolidar su dominio territorial desde lo local (2006: 349).

Para los autores, la descentralización es una importante variable para explicar las dinámicas recientes del conflicto armado. Si bien sostienen que no es posible determinar una causalidad precisa entre las reformas institucionales en beneficio de la descentralización y la captura ilegal de rentas,⁸ concluyen que: “Los resultados de los ejercicios econométricos muestran que la mayor actividad y expansión geográfica del conflicto colombiano —desde mediados de los años ochenta, pero principalmente en los noventa— obedecieron al fortalecimiento de sus fuentes de financiación y muy poco a las condiciones objetivas” (2006: 398).

Fabio Velázquez, profesor de las universidades Nacional y de los Andes, está de acuerdo con la afirmación de que las reformas que introdujeron la descentralización tuvieron un efecto en la captura de las instituciones locales, y que la descentralización ideada por los miembros de la Asamblea Constituyente no se ha hecho realidad. Según Velázquez,

[u]na de las apuestas políticas más importantes del país en la década del ochenta fue la descentralización del Estado, ratificada por la Constitución de 1991. Lo que muestra el análisis de los municipios estudiados es que ese ideal no sólo está lejos, sino que se aleja cada vez más [...] Los actores armados y sus aliados en el territorio tienen otro modelo en la cabeza, no necesariamente racionalizado, pero sí afín a una concepción elitista de la sociedad y del Estado que impide que la autonomía local se convierta en un instrumento para asegurar el bienestar de la población que habita en los territorios.

8 Los autores sostienen que existe una relación entre la descentralización y las dinámicas del conflicto armado. Su argumento es que la disponibilidad de fuentes de financiación es un incentivo para los actores ilegales. Plantean que la descentralización trasladó recursos a las regiones en un contexto de debilidad institucional y, al hacerlo, incentivó el conflicto. Los autores, sin embargo, reconocen que los recursos públicos no son las únicas fuentes de financiación y que, en ocasiones, los actores armados tienen objetivos distintos a la captura de rentas.

Las reformas encaminadas a fortalecer la descentralización no sólo no condujeron a la paz, sino que ayudaron a la consolidación de la mafia. Sin embargo, a diferencia de Sánchez y Chacón, Velázquez estima que la variable institucional es menos importante que el contexto social y político propio de los municipios estudiados para explicar esta consolidación. Velázquez sostiene que responsabilizar a la descentralización por ahondar el conflicto en el país es “una generalización equivocada”. Dicha generalización descuida la influencia de variables sociales, políticas y económicas en la dinámica del conflicto.

[...] si bien la captura de rentas y la mirada de los municipios como “botín” para depredar ha sido una de las razones que llevaron a los grupos armados ilegales a interesarse por las administraciones locales, ella se ha mezclado con otras motivaciones que trascienden el afán lucrativo [...] De todos modos, la captura de rentas emerge como un fenómeno relevante en el marco de las transformaciones del conflicto armado y debe ser entendida y explicada en sus reales dimensiones. Entre otras cosas, ella ha sido posible por la coincidencia de proyectos políticos entre los actores armados, la dirigencia política y grupos locales que ostentan el poder económico y social (Velázquez 2009: 414-415).

Así pues, los autores mencionados parecen estar de acuerdo en que las reformas a la descentralización crearon un ambiente favorable para la captura de la institucionalidad local y que no es posible determinar con precisión qué tanto contribuyeron esas reformas, en relación con otras variables contextuales, a la captura institucional y al acrecentamiento del conflicto.

La diferencia entre autores parece ser un asunto de énfasis, ligado a ciertos presupuestos teóricos. Mientras Fabio Sánchez y Mario Chacón, fieles a una especie de neo-institucionalismo económico, parecen darle una importancia mayor a las instituciones, entendidas como instancias que crean incentivos para la acción de los actores sociales, Fabio Velázquez, en cambio, estima que los contextos municipales en los cuales operan estas reformas son las causas principales de su fracaso. Mientras que Sánchez tiende a explicar las dinámicas del conflicto —entre ellas la captura— por los incentivos de la descentrali-

zación, Velázquez hace lo propio a partir de las estructuras de poder económico y social en las regiones.

Ambas posiciones, a nuestro juicio, no tienen suficientemente en cuenta el hecho de que entre ese contexto y esas instituciones hay un fenómeno de incidencia recíproca. Son esas particulares instituciones —propias de la descentralización— las que, una vez introducidas en un contexto premoderno caracterizado por el clientelismo, el gamonalismo y el narcotráfico, terminan siendo capturadas y adaptadas a los intereses legales e ilegales dominantes en el municipio: ni la reforma ni el contexto son suficientes por sí mismos para explicar el resultado. El poder local ha impedido que los ideales democratizadores de la descentralización se materialicen y, a su vez, la descentralización —tal como se ha implementado en el país— ha terminado fortaleciendo esos poderes locales en ciertas regiones. Es la interconexión entre ambos, la incidencia recíproca entre los dos elementos lo que explica el resultado final.⁹

Un debate similar se presenta con respecto a la justicia. ¿Es la crisis de la justicia un resultado de la violencia social y en particular del poder de las organizaciones criminales o, por el contrario, es ese poder de las organizaciones criminales el resultado de la debilidad de la justicia? La justicia no es indiferente al contexto en el que opera. Tradicionalmente se ha estimado que los problemas de la justicia son una consecuencia del carácter incontenible de la violencia y que, por tanto, las soluciones a los problemas de ineficiencia e impunidad que presenta la justicia dependen de la disminución de la violencia. Los nuevos estudios —inspirados en buena parte en las

9 Un buen ejemplo de esta relación de incidencia recíproca puede verse en el artículo “La formalidad en los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados?”, escrito por Andrea Velásquez (2008), en donde se muestra cómo la indeterminación en los derechos de propiedad, por causa de las deficiencias en el catastro, es un tipo de debilidad institucional que influye positivamente en la compra ilegal y usurpación de tierras por parte de los narcotraficantes. Las deficiencias en el catastro aumentan las posibilidades de apropiación ilegal de tierras y la intensidad del conflicto armado, todo lo cual incide, a su turno, en la debilidad del catastro.

corrientes de análisis económico del derecho— han sostenido que es el colapso de la justicia el que crea las condiciones propicias para que la violencia se sostenga y expanda. Armando Montenegro (1995), por ejemplo, afirma que el colapso del sistema judicial ante el narcotráfico es una de las explicaciones más razonables sobre el crecimiento explosivo de la violencia criminal. En Colombia no hay narcotráfico porque hay miseria —dice Salomón Kalmanovitz (2001)— sino porque este narcotráfico se ve favorecido por un sistema de justicia deficiente y corrupto. Hay, sin embargo, un cierto unilateralismo en estas perspectivas económicas. Sin duda la incapacidad de la justicia para sancionar a los criminales crea un ambiente propicio para el delito, y los casos de narcotráfico ilustran bien este hecho.

No obstante, es igualmente cierto que la violencia es, y ha sido, un factor que incide en la debilidad de la justicia. Si bien es correcta la tesis de Kalmanovitz según la cual la causa del narcotráfico en Colombia no es la pobreza porque hay muchos países pobres donde no se presenta este fenómeno, la misma lógica indica que las instituciones ineficientes (por ejemplo, la justicia) no son la causa de la violencia. Existen muchos países —por ejemplo, Argentina, Ecuador o Venezuela— donde una justicia menos eficiente e independiente que la colombiana no ha generado semejantes niveles de violencia.

Lo anterior no desconoce el hecho de que la violencia común desencadenada por el narcotráfico y el conflicto armado que vive el país crean un ambiente poco favorable para el funcionamiento de la justicia. La oferta casi indiscriminada de mecanismos ilegales de compulsión o justicia privada que existe en Colombia favorece una cultura propicia para la utilización de la amenaza y el soborno como mecanismos aceptados y aceptables para la consecución de todo tipo de fines, todo lo cual pone de presente la necesidad de estudiar la justicia como fenómeno sociológico y no simplemente como un asunto de normas jurídicas o de modelos económicos unicausales.

Así pues, la violencia debilita la justicia y la justicia debilitada contribuye a la reproducción de la violencia. Los resultados

de la investigación sobre jueces en zonas de conflicto armado publicada por Dejusticia en un libro titulado *Jueces sin Estado* dan elementos de juicio sobre esta relación compleja y de recíproca incidencia entre violencia y estructura social, por un lado, e instituciones y justicia, por el otro (García Villegas 2008).

En síntesis, las instituciones democráticas funcionan bien cuando cuentan con unas condiciones materiales y culturales mínimas de igualdad entre las personas. Esas condiciones son las precondiciones materiales de estas instituciones. Cuando en entornos jerarquizados premodernos se introducen reformas democráticas como la descentralización, estas fracasan o, en el mejor de los casos, resultan siendo inútiles. Eso no sólo sucede con el sistema político (y con la justicia). Con el mercado libre ocurre algo parecido. Para que las personas puedan beneficiarse de las normas propias de la libertad económica es necesario que tengan una igualdad mínima de entrada, es decir, que exista una cierta igualdad de oportunidades. Cuando se introducen normas de libertad económica en ámbitos sociales jerarquizados y desiguales, con amplios sectores de la población marginada, las normas que protegen la libertad solo benefician a unos cuantos y terminan acentuando los males que ellas mismas querían remediar.¹⁰ Algo similar sucede con la introducción de derechos políticos. Así por ejemplo, la democracia directa es un avance enorme de la democracia; sin embargo, cuando se implementa en entornos dominados por actores sociales poderosos, con poder intimidador sobre el resto de la población, o simplemente con capacidad para determinar la voluntad de los demás, la democracia directa termina siendo contraproducente.¹¹

10 Aquí valen los argumentos de algunos sociólogos institucionalistas como por ejemplo Julio Portes (2006) o Peter Evans (2004) contra la concepción que tienen de las instituciones propia de los economistas institucionalistas, como North, Summerhill y Weingast (2000).

11 Es preciso recordar la célebre advertencia de Rousseau según la cual la democracia no funciona allí en donde hay gente tan poderosa que puede comprar a los demás o tan pobre que quiere venderse ante los poderosos.

Estudios de caso

En el apartado anterior nos hicimos la siguiente pregunta: ¿Qué tanto han contribuido las reformas a la descentralización en la generación de un ambiente propicio para la captura de rentas públicas por parte de los ilegales? Hemos respondido parcialmente a esta pregunta: las reformas a la descentralización crearon un ambiente favorable para la captura de la institucionalidad local, pero no es posible determinar con precisión qué tanto contribuyeron. Ahora, si bien no existen investigaciones concluyentes para responder a esta pregunta, sí hay indicios fuertes que muestran que ha habido aprovechamiento ilegal de estas reformas por parte de intereses mafiosos (lo que pasa es que no ha sido posible cuantificar ese aprovechamiento, ni determinar qué tanto han incidido otras posibles causas). Estos indicios se encuentran en una gran cantidad de información periodística en la cual se muestra cómo, en algunas regiones del país, los grupos ilegales lograron capturar el sistema político y las rentas públicas.¹²

12 Colombia ha vivido en los últimos años bajo un poder político casi hegemónico representado por el uribismo y su coalición de gobierno. A ese poder se ha enfrentado una parte del poder judicial, la opinión pública y la prensa independiente. Todas ellas han investigado y denunciado una cantidad impresionante de hechos violentos y de acciones criminales provenientes de los poderes mafiosos. Mucha de esta información y de esas denuncias se encuentran dispersas en publicaciones de efímera circulación. Aquí hacemos un esfuerzo por recopilar una parte de esa información. Lo primero que hicimos fue seleccionar, con el apoyo Óscar Sevillano y de Ariel Ávila, investigadores de la Corporación Nuevo Arco Iris, cuatro casos regionales. Seleccionamos los casos buscando regiones con altos niveles de captura en los cuales, además, exista una buena cantidad de información. Por esta razón, esto no implica que los casos seleccionados representen las regiones más capturadas del país. Luego de seleccionar los casos, acudimos a los archivos de los siguientes medios de comunicación: el portal de paramilitares y conflicto armado *Verdad Abierta.com* para reseñar la cantidad de políticos y funcionarios que han sido investigados y/o condenados por sus nexos con ilegales en las regiones seleccionadas. Revisamos todas las notas de prensa que el portal agrupa para cada una de las regiones. Con el fin de precisar el estado de los procesos judiciales que este portal nos mostraba acudimos a los archivos de los diarios *El Espectador* y *El Tiempo* y de las revistas *Semana* y *Cambio*. Por otro lado, para comprender las dinámicas electorales y los alcances del poder político de los investigados o sancionados acudimos también a los portales *La Silla Vacía.com* y *Votebien.com*. Fi-

Captura del sistema político en algunas regiones

Con base en información de prensa, a continuación hacemos un recorrido por cuatro regiones del país que han sido gravemente afectadas por la captura institucional mafiosa y paramilitar.

Urabá

La guerrilla de las FARC en lo militar, y el Partido Liberal —también la Unión Patriótica (UP) y algunos movimientos cívicos, aunque en menor medida— en lo político, controlaron Urabá hasta mediados de la década de los noventa. La elección popular de alcaldes ayudó a consolidar este control (López 2007). Todo esto empezó a cambiar con la creación de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), dirigidas por los hermanos Fidel y Carlos Castaño. Las ACCU tuvieron grandes éxitos militares y políticos en Urabá lo cual les sirvió para impulsar la unificación de los grupos paramilitares en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y para excluir del poder político regional a los liberales, a la UP, a los movimientos cívicos y a la guerrilla (Duncan 2006, López 2007, Sevillano 2010).

Desde 1997 las autodefensas han influido en la elección de los alcaldes de la zona. Un ejemplo de ello es la elección de Teodoro Díaz, ex alcalde de Apartadó (1997-2000), condenado por sus nexos con los paramilitares.¹³ Cuando la *Revista Semana* le preguntó a Freddy Rendón Herrera, alias “El Alemán” —ex jefe del bloque Élmer Cárdenas— sobre la estrategia que utilizó para influir en la política de Urabá, éste respondió: “[...] primero poder llegar a las alcaldías, a los concejos municipales, que digamos es la base de la democracia, es la que pone los votos. Segundo, llegar a las Asambleas, Cámara

nalmente, para precisar y completar esta información pudimos acceder al archivo de prensa de la Corporación Nuevo Arco Iris. Nuestra deuda con ellos y, en especial, con el investigador Óscar Sevillano, es muy grande.

13 *Verdad Abierta*, “La conexión antioqueña de los paras”, s. f.

y Senado, y poder, de una u otra forma, apoyar candidatos a la Presidencia”.¹⁴ Los paramilitares llevaron a cabo esta estrategia en las campañas municipales del norte de Urabá en 2000. Tiempo después —cuenta “El Alemán”— la estrategia se fortaleció en un evento organizado por la Casa Castaño y en una gran reunión de todas las autodefensas en 2001.¹⁵

Al año siguiente de estas reuniones, “El Alemán” y los “cuatrillizos”¹⁶ habrían creado el “Movimiento Urabá Grande, Unido y en Paz”, movimiento este que logró influir en varias regiones de Antioquia,¹⁷ Córdoba y Chocó. Los cuatrillizos han aceptado que pertenecían al movimiento, pero han negado que los paras lo hubiesen creado. Al parecer varios políticos de la región pertenecieron a este movimiento. Así se desprende de la decisión de la Fiscalía de capturar a 25 políticos de Antioquia y Córdoba en 2010. Estos son algunos de los capturados: Estanislao Ortiz Lara, alcalde de Turbo; Rubén Díaz, ex alcalde de Necoclí; Gustavo Germán Guerra, alcalde de Arboletes; Jorge Mario Monsalve y William Saleme, ex alcaldes de Arboletes; Fabio Cardona, ex concejal de Arboletes; Benjamín Díaz, ex alcalde de Necoclí; Gladys Bedoya, secretaria de Control Interno de Apartadó; Manuel Morales, contratista, y Jairo Banquet, periodista de Apartadó.¹⁸

Según “El Alemán”, este movimiento político pretendía consolidar su influencia en la región e influir en el Congreso. Pero para ello debían conseguir el aval de un partido para presentar la candidatura. El único que les habría ayudado a conseguir el aval, dice “El Alemán”, fue el senador Rubén

14 *Verdad Abierta*, “Nos quieren extraditar cuando empezamos a hablar de políticos, militares y empresarios”, 11 de mayo de 2009.

15 *Ibid.*

16 Con este nombre conocen a Manuel Darío Ávila, Jesús Enrique Doval, Estanislao Ortiz —alcalde de Turbo— y a Cesar Andrade. *Ibid.*

17 En Urabá los paramilitares habrían controlado los municipios de San Juan de Urabá, Arboletes, Chigorodó, San Pedro de Urabá, Necoclí, Trubo, Carepa, Mutatá y Apartadó.

18 *Verdad Abierta*, “Capturan a 25 políticos del Urabá por presuntos nexos con ‘El Alemán’”, 12 de marzo de 2010.

Darío Quintero, a cambio de lo cual habría recibido el apoyo de los paramilitares a su candidatura.¹⁹ Los sorprendentes resultados electorales de Quintero en Urabá, según la Corte Suprema, muestran el apoyo que tuvo de los paras.²⁰ Según “El Alemán”, los paramilitares no sólo habían apoyado a Quintero con votos: también lo habrían financiado. El ex jefe paramilitar afirmó que el ex alcalde de Arboletes, Gustavo Germán Guerra, le pidió dinero para la campaña de Quintero.²¹ En mayo de 2008 el senador Quintero fue detenido y en septiembre de 2010 fue condenado por la Corte Suprema. También está detenido el ex senador Luis Humberto Builes por presuntos nexos con el bloque Élmer Cárdenas.²² Todo indica que fue gracias a estos respaldos que el “Movimiento Urabá Grande, Unido y en Paz” pudo elegir a Manuel Darío Ávila —uno de los cuatrillizos— como representante a la Cámara por el Partido Cambio Radical.²³ La ex senadora Gina Parody denunció que los cuatrillizos se rotaron la curul —cada uno un año— y nombraron a “El Alemán” en su Unidad de Trabajo Legislativo.²⁴

En sus declaraciones, “El Alemán” también ha planteado que se alió con otros políticos. En el departamento de Antioquia mencionó a Enrique Gallo (ex senador y empresario), a

19 *Verdad Abierta*, “Nos quieren extraditar cuando empezamos a hablar de políticos, militares y empresarios”, 11 de mayo de 2009.

20 En las elecciones al Congreso de 1998 Quintero alcanzó 37.611 votos en Urabá y cuatro años después la cifra llegó a 65.850. Esto no sería sorprendente si no fuera porque el trabajo político de Quintero se encuentra en el oriente antioqueño. *Revista Semana*, “El turno de Antioquia”, 14 de abril de 2007. *Verdad Abierta*, “Corte Suprema condena a Rubén Darío Quintero por parapolítica”, 27 de septiembre de 2010.

21 *Verdad Abierta*, “Capturan a 25 políticos del Urabá por presuntos nexos con ‘El Alemán’”, 12 de marzo de 2010.

22 *Ibid.* Quintero y Builes pertenecen al Partido Cambio Radical. Antes de ser congresista, Quintero fue secretario privado del ex presidente Uribe en la gobernación de Antioquia y representante a la Cámara. Builes reemplazó al ex senador Reginaldo Montes (condenado por sus nexos con los paramilitares).

23 *Verdad Abierta*, “Rubén Darío Quintero nos dio el aval para lanzarnos al Congreso”, 7 de septiembre de 2009.

24 *Revista Semana*, “Continúa la parapolítica en varios municipios”, 16 de agosto de 2008.

Luis Guillermo Vélez (ex senador) y a Antonio Valencia Duque.²⁵ A Valencia también lo implicó alias “HH” porque habría hecho parte del mismo movimiento político.²⁶

Magdalena

La historia del narcotráfico y de los grupos de autodefensa ilegal en el Magdalena tuvo un giro radical con la llegada de las ACCU en 1999 y con el acuerdo entre los grupos de autodefensa regionales y las AUC. Producto de este acuerdo se creó el bloque Norte de las AUC que estuvo a cargo de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, y que sometió, bajo un mando único, a los grupos de autodefensa regionales más importantes —las Autodefensas Campesinas del Magdalena y la Guajira (ACMG), las Autodefensas de Chepe Barrera (ACB), y las Autodefensas del Palmor (AP)—. Según Zúñiga, “[...] los tres grupos locales más importantes entraron a formar parte del bloque Norte, sus jefes quedaron sometidos a la organización del mismo, y lo que antes era conocido como autodefensas pasó a constituirse en frentes y bloques de las AUC” (2007: 240).

La llegada de las AUC al Magdalena no fue pacífica. Los paramilitares lograron el control territorial con una brutal estrategia militar que combinaba masacres, homicidios, amenazas y expulsiones masivas de campesinos. En esta época, entre muchos otros casos, los paramilitares asesinaron a 27 personas en el Piñón, a 37 en Sitio Nuevo, a 48 en Nueva Venecia, a cuatro alcaldes, dos ex alcaldes y cuatro concejales.²⁷ Controlado militarmente el territorio, los paras e importantes miembros de la clase política y empresarial del departamento fraguaron alianzas para incrementar su poder político y electoral (López 2005; Zúñiga 2007).

25 Valencia reemplazó al ex senador Álvaro Araújo Castro (condenado por sus nexos con los paramilitares). *Verdad Abierta*, “‘El Alemán’ asegura que financió 23 políticos en todo el país”, 24 de abril de 2009.

26 *Ibid.*

27 *Verdad Abierta*, “La agenda secreta de ‘Jorge 40’”, 12 de enero de 2009.

La estrategia del bloque Norte para influir en la política local consistió en apoyar a ciertos candidatos, por un lado, e intimidar a sus competidores, por el otro.²⁸ La opinión pública conoce algo de esta estrategia y de sus alcances gracias a los medios de comunicación y a los computadores de “Jorge 40” y de Edgar Ignacio Fierro, alias “Don Antonio”. Las declaraciones de los desmovilizados también han servido, aunque en menor medida, para conocer lo sucedido. Según esta información, los paramilitares y varios políticos de la región firmaron en 2000, 2001 y 2002 los pactos de Ralito, Magdalena, Chivolo y Pivijay. Mientras que el primero se firmó en Córdoba — con la participación de algunos políticos del Magdalena²⁹ —, los pactos de Chivolo, Pivijay y Magdalena se firmaron en Magdalena.

A la reunión que culminó con la firma del Pacto de Chivolo en 2000, asistieron “[...] 13 candidatos a alcaldías del departamento del Magdalena y 395 personas más, entre aspirantes a concejos municipales y la Asamblea”.³⁰ Según información de prensa, este pacto fue suscrito por importantes dirigentes de municipios como Remolino, Salamina, Pedraza, Granada, Piñón, Sabanas de Ángel, Cerro de San Antonio, Concordia, Algarrobo, Tenerife, Zapayán, Ariguaní, Pivijay y Plato (15 de los 20 municipios del Magdalena). Gracias al apoyo de los paras, varios de los firmantes lograron cargos de elección popular. En Chivolo políticos y paras, al parecer, también decidieron apoyar la candidatura de José Domingo Dávila a la gobernación, quien finalmente resultó elegido en 2000.

28 Un ejemplo de intimidación lo vivió la familia Gnecco; una de las más influyentes en la región hasta la llegada de “Jorge 40” (Zúñiga, 2007). Otro ejemplo fue el asesinato de Eugenio Escalante Ebrath — candidato a la alcaldía de Concordia — que se opuso a la estrategia. *Verdad Abierta*, “La agenda secreta de ‘Jorge 40’”, 12 de enero de 2009.

29 En el Pacto de Ralito participaron dos políticos del Magdalena: el ex gobernador Trino Luna y el ex representante a la Cámara Alfonso Campo Escobar (ambos condenados). *Verdad Abierta*, “La parapolítica envuelve al Magdalena”, 4 de diciembre de 2008. El segundo renglón de Campo Escobar fue el hijo de Chepe Barrera, un ex jefe paramilitar del Magdalena. *Revista Semana*, “Los caídos por parapolítica”, 17 de febrero de 2007.

30 *El Espectador*, “Chivolo y Pivijay, los otros pactos”, 15 de julio de 2008.

Al año siguiente, muchos de los firmantes del Pacto de Chivolo — ahora como “representantes” del pueblo —, firmaron el Pacto de Pivijay. El objetivo de este nuevo pacto fue impulsar el “Movimiento Provincia Unida” y, al parecer, garantizar la elección de los congresistas Dieb Maloof, Jorge Castro, José Gamarra Sierra y Gustavo Orozco, así como la elección de varios candidatos a las alcaldías de Pivijay, San Ángel, Algarrobo, Zapayán, Salamina, Remolino, Chivolo y Ariguaní.³¹ En este pacto los elegidos se comprometían a invertir en obras públicas los recursos de la reposición de votos y a conseguir recursos para la región. En algunos municipios las alianzas fueron tan estrechas que, por ejemplo, el ex alcalde de Pivijay, Ramón Antonio Prieto, además de firmar los pactos, se desmovilizó como informante.³²

Las investigaciones judiciales de estos hechos no han avanzado lo suficiente.

De los 410 dirigentes políticos que suscribieron el acuerdo, a la fecha [21 de julio de 2009] se adelanta investigación penal contra menos de 10, entre los cuales está Ricaurte José Ternera, entonces candidato al concejo de Sabanas de San Ángel y los ex diputados Edgar Manuel Castro, Fernando Jesús Mozo, Franklin Lozano y Jorge Vega Barrios. (López y Sevillano 2008: 66)

Otros políticos investigados por estos hechos son: el ex gobernador José Domingo Dávila (hoy capturado), los ex alcaldes del municipio de Concordia, Pablo José Salas Orozco, Aníbal Castro Martínez, José Ignacio Mercado Colón y Miguel Antonio Aragón.³³ Castro y Salas se acogieron a sentencia anticipada y aceptaron sus nexos con los grupos paramilitares.³⁴

31 *Ibíd.*

32 *Revista Semana*, “Continúa la parapolítica en varios municipios”, 16 de agosto de 2008.

33 *Verdad Abierta*, “La agenda secreta de ‘Jorge 40’”, 12 de enero de 2009; “Fiscal llamó a juicio a ex congresistas Gil y Riaño”, 21 de julio de 2009.

34 *El Informador*, “Condenan a cinco políticos del Magdalena por pactos de Chivolo y Pivijay”, 21 de julio de 2009.

En 2002 se firmó el último pacto, conocido como Pacto del Magdalena, suscrito por aspirantes al Congreso, diputados y alcaldes del departamento del Magdalena; su objetivo fue crear una “parcelación” destinada a maximizar los resultados electorales. El pacto fue firmado por “Jorge 40”, cuatro congresistas (Dieb Maloof, Jorge Castro, José Gamarra Sierra y Gustavo Orozco) un diputado (Fernando Mozo Ortiz) y seis alcaldes. Al parecer, los alcaldes se comprometieron a impulsar las mencionadas candidaturas al Congreso utilizando su poder en las Alcaldías.³⁵

Pero las alianzas entre políticos y paras no se limitarían a estos pactos. En las versiones libres del proceso de desmovilización, varios ex jefes paramilitares han mencionado a dirigentes políticos. Así, por ejemplo, Hernán Giraldo Sierra —ex jefe del Frente Resistencia Tayrona— dijo haber apoyado la candidatura de José Francisco Zúñiga a la Alcaldía de Santa Marta en 2003,³⁶ y de varios concejales y diputados a la asamblea. Igualmente, José Gregorio Mangones —ex jefe del Frente William Rivas— reveló que lograron infiltrar las alcaldías de zona bananera,³⁷ Aracataca, Fundación y el Retén.³⁸

Estas alianzas entre políticos y paras se materializaron a través de la parcelación de los municipios con fuerte influencia paramilitar para maximizar las votaciones por los candidatos aliados. En las elecciones al Congreso de 2002 “Jorge 40”

[...] permitía la inscripción de candidatos y campañas a los que tenían alianzas con él, y luego los votos municipales elegían a los autorizados. En esta dinámica surgieron los “candidatos únicos” para gobernaciones, alcaldías o Cámara de Representantes. Esta modalidad tam-

35 *Revista Cambio*, “El pacto del Magdalena”, 13 de abril de 2007.

36 En abril de 2009 el ex alcalde aceptó su responsabilidad y fue condenado a cuatro años de prisión. *Revista Semana*, “Condenan a cuatro años de cárcel al ex alcalde de Santa Marta por parapolítica”, 2 de abril de 2009.

37 En las elecciones atípicas de 2005, Fulgencio Olarte Morales fue elegido alcalde. Al poco tiempo, la Fiscalía lo capturó por sus presuntos nexos con los paramilitares. *Verdad Abierta*, “La parapolítica envuelve al Magdalena”, 4 de diciembre de 2008.

38 *Ibíd.*

bién incluía votos para el Senado, que es de circunscripción nacional. (Zúñiga 2007: 251).

Asimismo, en 2003 se realizaron varias elecciones locales con candidato único para el caso de alcaldes, o con lista única para el caso de concejos municipales (Zúñiga 2007).³⁹

Los medios han revelado, además, que Jorge Noguera —el ex director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y ex cónsul en Milán, procesado por la Corte Suprema por sus presuntos nexos con los paramilitares— se encargó de la campaña presidencial de Álvaro Uribe en el Magdalena. Rafael García y alias “El Cenizo” dijeron que los paramilitares trabajaron con Noguera en la campaña de Uribe.⁴⁰

El Magdalena es uno de los departamentos que mejor ejemplifican la CdE. Aún falta mucho por conocer, pero los resultados ya son dicentes: más de un centenar de políticos locales investigados o condenados —entre ellos un ex alcalde de Santa Marta, un ex gobernador procesado y otro condenado, al menos tres diputados a la asamblea departamental procesados—, un senador condenado —Luis Eduardo Vives—, tres representantes a la Cámara condenados —Jorge Luis Caballero, Alfonso Campo y Karelly Lara— y otro representante procesado —Rodrigo Roncallo— (Sevillano 2010). La influencia del bloque Norte fue tan amplia que para el periodo 2006-2010 el departamento del Magdalena prácticamente perdió su representación en el Legislativo a causa de la judicialización de su clase política.

Sucre

Las alianzas entre políticos y paramilitares de Sucre vienen de tiempo atrás. Todo indica que fue la clase política y empresa-

39 En las elecciones de alcaldes la estrategia se aplicó en Pijiño, San Sebastián, Zapayán, San Ángel, El Retén, Zona Bananera, Concordia, Salamina, El Dificil, Banco y Plato. En las elecciones de concejos municipales la estrategia se aplicó en El Cerro de San Antonio y El Dificil.

40 *Revista Semana*, “‘No dejaré que empañen mi campaña’: Uribe”, 10 de abril de 2006.

rial la que, a mediados de los años noventa, buscó a las AUCC para que tuvieran una presencia más constante y decisiva en el departamento (este sería un ejemplo de *captura invertida* o de instrumentalización de los actores armados por parte de los políticos tradicionales, que sugiere Claudia López). En 1997 y 1998 se reunieron en varias oportunidades paramilitares, políticos y empresarios con el fin de crear los grupos de autodefensas.⁴¹ Desde entonces, el Bloque Norte de las AUC —con los bloques La Mojana y Héroes de los Montes de María— inició un vertiginoso proceso de expansión. Los jefes de estos bloques eran “Jorge 40”, Edwar Cobos Téllez alias “Diego Vecino” y Rodrigo Mercado Peluffo alias “Cadena”. En 2000, sin embargo, Diego Vecino se retiró del departamento y dejó el poder político y militar en manos de “Jorge 40” y de “Cadena”.

Al igual que en otras regiones, los paramilitares controlaron el territorio por la fuerza. Entre las masacres que cometieron están las de Chengue, El Salado, Ovejas y Macayepo. En la masacre de Macayepo —ocurrida en 2000— participó un histórico cacique político del departamento, Álvaro García, conocido como el “gordo” García, y de quien se decía que era el “mago de la Registraduría”. La justicia encontró que García —ex alcalde de Ovejas, ex concejal de Sincelejo, ex diputado a la Asamblea, ex representante a la Cámara en tres ocasiones y ex senador en dos— no sólo era responsable por sus nexos con los paramilitares sino, como autor mediato, por la masacre de Macayepo y por las acciones paramilitares en los Montes de María.⁴² García fue condenado a cuarenta años de prisión.

Según *Verdad Abierta*⁴³ la mayoría de los gobernadores del departamento fueron elegidos con el respaldo de García (este sería el caso de Édgar Martínez, Héctor Pérez, Eric Morris,

41 *Verdad Abierta*, “El paramilitarismo en Sucre, un proyecto armado por su clase política”, 4 de febrero de 2009; *Revista Semana*, “Así se cuajó la conspiración para-política”, 11 de noviembre de 2006.

42 *Verdad Abierta*, “El paramilitarismo en Sucre, un proyecto armado por su clase política”, 4 de febrero de 2009.

43 *Verdad Abierta*, “Cacique en el Patíbulo”, 23 de febrero de 2010.

Salvador Arana y Jorge Anaya). Incluso el actual gobernador, Jorge Barraza Farak, fue el segundo renglón de García en la lista al Senado. Los ex gobernadores Eric Morris (que fue representante a la Cámara), Salvador Arana (que fue embajador de Colombia en Chile)⁴⁴ y Jorge Anaya⁴⁵ ya fueron condenados por sus nexos con los paramilitares. *La Silla Vacía*⁴⁶ elaboró un completo reportaje acerca de los alcaldes, diputados, gobernadores, congresistas y presidentes de la República que García habría apoyado en los últimos doce años. Su poder ha sido tan grande que, a pesar de haber sido condenado por la justicia, su hermana Teresita fue elegida senadora en las elecciones de marzo de 2010.

Otros congresistas y ex congresistas también están siendo investigados —o han sido condenados— por sus relaciones con los paramilitares. En la actualidad, el representante a la Cámara José María Conde (reemplazo de Eric Morris) y los senadores Antonio Guerra de la Espriella y Jorge Visbal (reemplazo de Luis Guillermo Vélez) enfrentan procesos judiciales por estos hechos. Adicionalmente, la ex representante a la Cámara Muriel Benito Rebollo fue condenada (Corporación Nuevo Arco Iris 2010).

Varios políticos locales y regionales también se aliaron con los paramilitares. Así, por ejemplo, los diputados Ángel Villareal, Jhonny Villa Uparela, Nelson Stanp fueron condenados por estos hechos.⁴⁷ Dos diputados a la Asamblea; varios concejales de Coveñas, Tolú, San Onofre y Sincelejo; y los ex alcaldes de Tolviejo, Palmito, Colosó, San Onofre, Sincé, Galeras,

44 Arana es responsable por sus alianzas con los paramilitares y por participar en el homicidio del ex alcalde de El Roble. *El Espectador*, “Condenan a 40 años de cárcel a Salvador Arana”, 3 de diciembre de 2009.

45 Según la Corte Suprema, las alianzas de Anaya con los paramilitares se manifestaron en los nombramientos de Oswaldo Ayala —cuñado de alias “Cadena” — como secretario de Educación, y de Nelson Urzola en la Secretaría de Hacienda.

46 *La Silla Vacía*, “Los herederos de la paraparlítica: los votos del ‘gordo’ García”, 8 de marzo de 2010.

47 *Verdad Abierta*, “Cacique en el Patíbulo”, 23 de febrero de 2010.

Sincelejo, Tolú, Ovejas y Coveñas enfrentan procesos judiciales por promover a los grupos paramilitares.⁴⁸

La opinión pública ha conocido estas relaciones entre políticos y paramilitares gracias a las declaraciones de Salvatore Mancuso, a las de otros ex jefes paramilitares y a la información encontrada en el computador de “Jorge 40”.⁴⁹ Según la información que se conoce, en Sucre al menos 35 políticos han sido vinculados a los procesos de la parálitica (8 ex alcaldes, 2 alcaldes, 7 ex concejales, 5 concejales, 1 ex diputado, 3 ex gobernadores, 3 ex representantes a la Cámara y 3 senadores).⁵⁰ A pesar de ello, la captura institucional por parte de la mafia podría ser mayor si tenemos en cuenta las declaraciones de Salvatore Mancuso según las cuales el 80% de los concejales y de los diputados de este departamento hacían parte de su proyecto político-militar.⁵¹

Llanos orientales

Desde la década de los ochenta, en los departamentos de Casanare, Guaviare, Vichada y Meta han operado varios grupos de autodefensas, entre ellos Los Carranceros y Los Buitragueños. Éstos últimos —que posteriormente se hicieron llamar Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC)— fueron comandados por Germán Buitrago Parada, alias “Martín Llanos”, y su primacía no fue cuestionada hasta la llegada de las AUC, en 1997, lo cual implicó la creación del bloque Centauros que, desde un inicio, estuvo a cargo de Miguel Arroyave. A los pocos años, 2003 y 2004, estalló una guerra entre las AUC y las ACC por el control político y militar de la región, que terminó con el debilitamiento del grupo de “Martín Llanos”. Como en muchas otras regiones del país, en los Lla-

48 *El Tiempo*, “Parapolítica deja casi huérfano a Sucre en el Congreso”, 16 de junio de 2009.

49 *Verdad Abierta*, “El paramilitarismo en Sucre, un proyecto armado por su clase política”, 4 de febrero de 2009.

50 *Ibíd.*

51 *Verdad Abierta*, “Cacique en el Patíbulo”, 23 de febrero de 2010.

nos Orientales la unificación de las AUC no se logró.⁵² Sin embargo, este abanico de grupos paramilitares, unificados y dispersos, logró influir en la política local y regional. En estos departamentos los recursos derivados de las regalías del petróleo son un botín importante para los grupos de poder legal e ilegal.

El caso del Casanare es diciente. En este departamento los candidatos que querían ganar debían entrevistarse primero con “Martín Llanos”, el comandante de las ACC.⁵³ Por estas relaciones, varios líderes políticos de la región han sido condenados o están siendo investigados. El ex gobernador de este departamento, William Pérez (2001-2003), fue condenado.⁵⁴ De igual forma, en 2003 varios políticos firmaron el Pacto de Casanare con las ACC. A cambio de su elección, los firmantes del pacto se habrían comprometido a entregar a los paras el 50% del presupuesto municipal y el 10% de los contratos. A finales de 2009, la Fiscalía y la Procuraduría pidieron condenar a los seis ex alcaldes: Jorge Eliécer López Barreto, Tauramena; Raúl Cabrera Barreto, Villanueva; Henry Montes Montes, Maní; Mauricio Esteban Chaparro, Sabanalarga; Aleyder Castañeda Monterrey y Leonel Torres,⁵⁵ Aguazul.⁵⁶ Los ex alcaldes se de-

52 Este fraccionamiento de los grupos de autodefensa fue evidente en el proceso de desmovilización. Algunos grupos no se desmovilizaron —como las ACC—, otros se retiraron —como alias “Cuchillo” y “Don Mario”—, y otros sí se desmovilizaron. El Bloque Centauros se encontraba fuertemente dividido en su interior. El ejemplo más claro es el homicidio de su comandante, Miguel Arroyave, por parte de sus subalternos.

53 Al parecer, el Bloque Centauros de las AUC también logró influir en la política del Casanare. Alias “Don Mario” y alias “Pirata” plantearon que Miguel Ángel Pérez, ex gobernador de Casanare (2003-2004), ayudó a consolidar al Bloque Centauros en el departamento. *Verdad Abierta*, “Don Mario salpica a tres ex gobernadores de nexos con ‘paras’”, 4 de marzo de 2010.

54 *Revista Semana*, “Hermanos teflón”, 28 de noviembre de 2009.

55 El caso de Torres es el más dudoso porque no hay videos que prueben su presencia en las reuniones con las ACC y porque en el Pacto no está su firma. Algunos desmovilizados, sin embargo, plantearon que él no necesitaba firmar porque hacía parte de la nómina de los paras. *Verdad Abierta*, “¿Leonel Torres inocente?”, 12 de febrero de 2009.

56 *Verdad Abierta*, “Fiscalía y Procuraduría piden condenar a fir-

fendieron diciendo que fueron obligados a hacerlo. A pesar de ello, cuatro desmovilizados — alias “Salomón”, “Solín”, “Fox” y “Junior” — insistieron que el pacto se firmó de manera libre y espontánea. A estas declaraciones se suma que la Fiscalía encontró varias irregularidades en el manejo del presupuesto en estos municipios.⁵⁷

Además de estos seis ex alcaldes otros dos políticos locales han sido cuestionados por sus presuntos nexos con los paras: los hermanos Milton y Javier Álvarez. Milton fue alcalde del municipio de Tauramena (1998-2000) y en la actualidad es diputado de la Asamblea. Javier es el alcalde de Tauramena. Este municipio es muy apetecido porque maneja importantes recursos provenientes de las regalías petroleras.⁵⁸ Según el portal *Verdad Abierta* es sorprendente que los hermanos Álvarez no hayan sido procesados.

Pero la influencia de “Martín Llanos”, al parecer, no se limitó a lo regional, como lo demuestra el hecho de que un ex representante a la Cámara por el Casanare —Óscar Wilches— está enfrentando un proceso judicial por sus presuntos nexos con los paramilitares (Sevillano 2010).

En el Guaviare varios políticos enfrentan procesos judiciales o han sido mencionados por los desmovilizados. Entre ellos es importante mencionar a dos ex gobernadores y al gobernador actual. El desmovilizado Daniel Rendón, alias “Don Mario”, sostuvo que los ex gobernadores del Guaviare Nevio Echeverry (2001-2003) y José Alberto Pérez (2004-2007) colaboraron con el bloque Centauros de las AUC.⁵⁹ Asimismo, según la Fiscalía, el tres veces representante a la Cámara por el Guaviare y gobernador desde 2007, Óscar López, se habría aliado con los paras “[...] para adquirir miles de hectáreas a bajo costo

mantes del ‘Pacto de Casanare’”, 23 de noviembre de 2009.

57 Ibid.

58 *Revista Semana*, “Hermanos teflón”, 28 de noviembre de 2009.

59 *Verdad Abierta*, “Euser Rondón, el puente entre los ‘paras’ y políticos en el Meta”, 2 de marzo de 2010.

en Casanare”.⁶⁰ Según la Fiscalía, en las elecciones de 2007 los otros candidatos fueron intimidados y los paramilitares “[...] les dieron la orden a pescadores, campesinos y habitantes del departamento de votar por López”.⁶¹ El gobernador tiene una empresa minera en cuyos estatutos figuran dos reconocidos líderes paramilitares: Víctor Hugo Floriano Huertas y alias “Cuchillo”.⁶² Por su participación en esta empresa también están siendo investigados el asesor del gobernador y el secretario de gobierno de Guaviare.⁶³

En el Vichada, el gobernador —ex coronel Blas Arbelio Ortiz— también está siendo investigado por sus presuntos nexos con alias “Cuchillo” (disidente del bloque Centauros). Según la Fiscalía, el paramilitar influyó en la elección del ex coronel intimidando a los votantes y manejando a su antojo los resultados electorales de Cumaribo y Matavén.⁶⁴ En 2009, el Consejo de Estado anuló la elección del ex coronel porque encontró que un delegado del registrador municipal de Matavén había cometido fraude.

Según dijo [el delegado del registrador], un día antes de los comicios del 27 de octubre del 2007, él mismo cambió al jurado y la misma noche marcó 20 tarjetones que el domingo de elecciones les ayudó a marcar con el nombre de Ortiz a ancianos indígenas, la mayoría analfabetos.⁶⁵

Finalmente, en el departamento del Meta las primeras alianzas entre el bloque Centauros de las AUC y dirigentes políticos ocurrieron en una finca en San Martín, en 2000. A esa finca asistieron 26 candidatos a las alcaldías. El objetivo de los

60 *Revista Semana*, “Parapolítica a la ‘llanera’”, 24 de marzo de 2009.

61 Ibid. La noche del escrutinio se fue la energía en la capital del departamento cuando otro candidato lo aventajaba por 250 votos. Al día siguiente —cuando regresó la luz— la Registraduría informó que López había ganado las elecciones. *Revista Semana*, “Parapolítica a la ‘llanera’”, 24 de marzo de 2009.

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Ibid.

65 *El Tiempo*, “Consejo de Estado ordenó nuevo escrutinio y proclamar a nuevo Gobernador en Vichada”, 16 de junio de 2009.

paramilitares era que quienes resultaran elegidos les entregarán el 10% de la contratación municipal y les nombrarán a tres personas en cada Alcaldía para controlar el presupuesto desde adentro. A esta reunión asistieron candidatos de “[...] las alcaldías de San Martín, Puerto Lleras, Castillo, Fuente de Oro, Cubarral, Vistahermosa y San Juan de Arama”.⁶⁶ Según alias “Pirata” —el ex jefe paramilitar que lideró el encuentro— el bloque Centauros quiso imitar la estrategia de “Martín Llanos” en Casanare. El Pacto de San Martín, sin embargo, no se concretó por el arresto de un importante jefe paramilitar.⁶⁷

Los hechos más sonados de las alianzas entre paras y políticos en el Meta ocurrieron en 2003. La estrategia del bloque Centauros frente a todos los candidatos a la Gobernación en aquella ocasión fue hacerles creer que su elección dependía de los paras.⁶⁸ Según alias “Don Mario” —cabecilla del bloque Centauros— los paras jugaron al cara y sello para elegir a un gobernador aliado.⁶⁹ Uno de los candidatos a la Gobernación fue Euser Rondón quien, al parecer, fue un intermediario entre el bloque Centauros y la clase política del Meta. Según alias “Don Mario”, Rondón —el candidato a la Gobernación— también ayudó al bloque Centauros a establecer alianzas con varios candidatos a las alcaldías. Algunos ejemplos de políticos que habrían participado en estas alianzas serían los siguientes: Heber Balaguera, candidato a la alcaldía de Villavicencio; Ever Mosquera Rodríguez, alcalde de Guamal; Omar Velásquez y Freddy Díaz, ex alcaldes de El Dorado; Laura Gilma Moreno, alcaldesa de Castillo, y Henry Beltrán, candidato a la Alcaldía de Granada.⁷⁰ Varios de estos políticos, sin embargo, perdieron en la contienda electoral.

66 *Verdad Abierta*, “Euser Rondón, el puente entre los ‘paras’ y políticos en el Meta”, 2 de marzo de 2010.

67 *Ibíd.*

68 *Ibíd.*

69 *Verdad Abierta*, “El cara y sello de Miguel Arroyave en la política del Meta”, 1 de diciembre de 2009.

70 La competencia de Beltrán, Juan Manuel González, fue asesina-

Según alias “Don Mario”, cuando Rondón fue alcalde de El Dorado (1999-2001) le abrió a los paras las puertas del Alto Ariari.⁷¹ Según “Don Mario”, Rondón, para promover su candidatura a la Gobernación en 2003, buscó a los paramilitares y les pidió financiación.⁷² Pero Rondón perdió la Gobernación con Edilberto Castro en hechos que son poco claros.⁷³ Con el paso del tiempo, Rondón se terminó convirtiendo en un obstáculo para la nueva administración y para el proyecto paramilitar en el Meta. A Castro —el ganador— los paramilitares no lo habrían financiado pero sí le habrían asegurado algunos votos.⁷⁴ Estas relaciones aún están siendo investigadas.

En medio de estos hechos, Castro se posesionó como gobernador. Rondón denunció en varias ocasiones la corrupción de Castro y se convirtió en un obstáculo. Es por eso que alias “Don Mario” y alias “Pirata” afirmaron que Castro se reunió con Miguel Arroyave —el ex jefe del bloque Centauros— para que “callara” a Rondón.⁷⁵ Y así fue, Arroyave citó a Rondón a una reunión en Cundinamarca, reunión ésta que no era otra cosa que una trampa para asesinarlo.⁷⁶ El Consejo de Estado despojó a Castro del cargo y la Corte Suprema lo condenó a 40 años de prisión como determinante del homicidio de los tres políticos.⁷⁷

do por los paramilitares.

71 *Verdad Abierta*, “El cara y sello de Miguel Arroyave en la política del Meta”, 1 de diciembre de 2009.

72 *Verdad Abierta*, “Euser Rondón, el puente entre los ‘paras’ y políticos en el Meta”, 2 de marzo de 2010.

73 El día de las elecciones se fue la luz en todo Villavicencio. Al día siguiente el gobernador era Castro y no Rondón, hecho que desató una asonada en la ciudad que duró 20 días. *Ibíd.*

74 *Ibíd.*

75 *Ibíd.*

76 *Ibíd.* Los paramilitares también asesinaron a Nubia Sánchez, diputada a la Asamblea, y a Carlos Sabogal, ex gobernador del Meta.

77 Por este triple homicidio también fue condenado Teodoro Pabón Contreras, alias “El Profe”, quien según los desmovilizados quería presentarse a las elecciones para la Cámara de Representantes en 2006. *Verdad Abierta*, “Traición y muerte en la parapolítica del Meta”, 1 de diciembre de 2009.

Pero los escándalos de corrupción y de captura del Estado por los poderes ilegales en el Meta no se limitan a estos hechos. Así por ejemplo, el gobernador del Meta elegido en 2007, Darío Vásquez Sánchez, también está siendo investigado porque aparentemente su campaña recibió dineros de un narcotraficante extraditable.⁷⁸ De igual forma, también son procesados Antonio Londoño, ex diputado del Meta, y Germán Chaparro, ex alcalde de Villavicencio, por el delito de lavado de activos.⁷⁹

Finalmente, la captura institucional en el Meta habría logrado influencia nacional. Por sus presuntos nexos con los paramilitares el ex senador Luis Carlos Torres Rueda (2006-2010) está siendo investigado por la justicia. El Congreso elegido en marzo de 2010, además, contará con la participación de su esposa: Maritza Martínez (Sevillano 2010).

La captura de rentas en algunas regiones

Como se indicó más arriba, la descentralización incrementó sustancialmente el monto de los recursos de las entidades territoriales y la autonomía de las autoridades para tomar decisiones. Entre 1982 y 2006 las transferencias de las entidades territoriales aumentaron aproximadamente de 1,9% a casi el 6% del PIB. Según Sánchez y Chacón “[...] el gasto social descentralizado aumentó considerablemente en educación, salud, seguridad social y empleo, lo que disparó el gasto público territorial durante los noventa. De esta forma, los gobiernos locales pasaron a manejar cuantiosos recursos que los hicieron tremendamente atractivos como fuente de financiación de los grupos irregulares” (2006: 359). A continuación mostramos algunos ejemplos de captura de los recursos públicos de la salud por parte de los grupos paramilitares y sus aliados.

La administración del servicio de salud se encuentra hoy a cargo del municipio, según lo estableció la CP de 1991. En

78 *El Espectador*, “El ‘narco’ y el gobernador”, 4 de abril de 2008.

79 *El Tiempo*, “Políticos vinculados con paramilitares a rendir cuentas ante la Justicia”, 14 de diciembre de 2009.

los últimos años la opinión pública ha conocido, sobre todo a través de la prensa escrita, de casos dramáticos de apropiación de estos recursos por parte de grupos paramilitares. Aquí reseñamos algunos de ellos.

La captura de recursos públicos de la salud es un fenómeno que se ha presentado sobre todo en la Costa Atlántica. Entre 2001 y 2003 el ex gobernador del departamento de Córdoba, Jesús María López, se habría beneficiado de la construcción y dotación del puesto de salud del corregimiento El Carmelo.⁸⁰ “De igual forma, el fiscal responsabilizó a López por la firma de cuatro contratos por 200 millones de pesos (por concepto de salud) durante su administración que fueron a parar a manos de los grupos paramilitares”.⁸¹ En 2003, el ex gobernador de Córdoba, Libardo José López Cabrales, nombró a Manuel Troncoso Álvarez secretario de Salud departamental quien es cuñado del ex jefe paramilitar Salvatore Mancuso.⁸² Seis años después, Troncoso reconoció sus nexos con los grupos paramilitares y se acogió a sentencia anticipada. En Córdoba y Sucre, igualmente, parecería que los paramilitares se beneficiaron de los recursos de la EPS indígena Manexka. Según el diario *El Tiempo*, al menos “[...] el 12 por ciento de los recaudos de la zona iban para las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La cifra superaría los 500 millones de pesos al año”.⁸³

80 *Verdad Abierta*, “Detenido Jesús María López Gómez, ex gobernador de Córdoba”, 13 de febrero de 2009.

81 *Verdad Abierta*, “Fiscalía pide condenar a cinco políticos por Pacto de Ralito”, 28 de octubre de 2009. Cuando se le preguntó al superintendente de salud, José Renán Trujillo, si era cierto que el paramilitarismo se había tomado la salud en Colombia, respondió que “[...] por cuenta de múltiples denuncias puedo mencionarle el presunto caso de la EPS Barrios Unidos que opera en Chocó, que estamos investigando milimétricamente. También puedo mencionarle el caso del hospital de Magangué, que actualmente es objeto de muchos señalamientos”. *Revista Semana*, “¿Qué tan cierto es que el paramilitarismo se tomó la salud en Colombia?”, 18 de noviembre de 2006.

82 La Corte Suprema de Justicia encontró que los nexos del ex congresista Juan Manuel López Cabrales con los paramilitares se evidenciaron en esa designación.

83 *El Tiempo*, “Jefe paramilitar desaparecido administraba desde la sombra EPS indígena Manexca”(sic), 23 de mayo de 2007. A estos

Todo indica que en Sucre y Atlántico pasó algo similar. En el computador de “Jorge 40” se encontró una grabación de la reunión que sostuvieron varios comandantes paramilitares con líderes políticos regionales. Según Willer Cobo, enlace político y familiar del paramilitar Rodrigo Mercado Peluffo, “[...] nosotros no teníamos otra alternativa para pensar en el futuro; o era (Jorge) Merlano o era Muriel (Benito Rebollo) o era (Álvaro) García. García nos dio la subvención de Salud Pública, nos dio a manejar 3.200 millones de pesos departamental”.⁸⁴ En el computador de “Jorge 40” también se encontró un documento titulado “Reporte de status abril 11 y 20 César y Magdalena”. Según Verdad Abierta este “[...] memorando reportaba a ‘Jorge 40’ la situación de varios de los negocios que tenían sus subalternos en ARS de salud, hospitales y basuras en los dos departamentos en abril de 2005”.⁸⁵ En Barranquilla condenaron a los ex alcaldes de Soledad, Rosa Stella Ibáñez y a Alfredo Arraut, “[...] por haber entregado rentas y el sector salud a las Auto-defensas Unidas de Colombia”.⁸⁶

Asimismo, en el departamento de La Guajira, al parecer, la Alcaldía adjudicó un contrato para el manejo de los recursos del régimen subsidiario de seguridad social en salud a los paramilitares. En 2004, investigadores de la Policía Nacional capturaron al alcalde de Riohacha y a otros once funcionarios del municipio por estos hechos. Así lo relató la *Revista Semana*:

hechos se suma un proceso preliminar que la Corte Suprema sigue en contra del senador Musa Besaile por malos manejos de la salud en el departamento. *Verdad Abierta*, “Alias ‘Visaje’ salpica a senador electo por la U, Musa Besaile”, 16 de marzo de 2010.

84 *Verdad Abierta*, “Así se cuajó la conspiración para-política”, 11 de noviembre de 2006. En el municipio de Sabanalarga los paramilitares mataron al secretario de salud, Antonio José Muñoz Vizcaíno. Según *Verdad Abierta*, los paramilitares eliminaron a Muñoz porque no quiso adjudicar la contratación en salud a las empresas que señalaba el grupo paramilitar. *Verdad Abierta*, “‘Don Antonio’, el hombre detrás del computador”, 14 de agosto de 2009.

85 *Verdad Abierta*, “Los para-memos de Santa Marta”, 30 de julio de 2009.

86 *Verdad Abierta*, “De cómo ‘don Antonio’ y dos ex alcaldes saquearon Soledad”, 24 de febrero de 2009.

[...] por recomendación de los paramilitares de la zona, la Alcaldía de Riohacha había contratado a la Asociación de Indígenas del Cauca (AIC) para que administrara gran parte de los recursos de la salud subsidiada que Riohacha recibe, cerca de 3.000 millones de pesos al año. Paralelamente, la Alcaldía ordenó el traslado de 16.000 indígenas a la AIC, afirmando que las siete ARS que los venían atendiendo habían incurrido en supuestas irregularidades a la hora de su afiliación. Las pruebas documentales, testimoniales y decenas de horas de grabaciones telefónicas dejaron en evidencia que ese argumento no sólo era falso sino que los paramilitares del bloque Norte de las AUC fueron quienes ‘ordenaron’ que el municipio contratara a la AIC.⁸⁷

Por estos acontecimientos, el ex alcalde de Riohacha y varios funcionarios están siendo investigados penalmente por los delitos de concierto para delinquir con fines de fomento y financiación de grupos armados al margen de la ley. En 2005 la Procuraduría General de la Nación destituyó al alcalde y lo inhabilitó por quince años para ocupar cargos públicos por irregularidades en la adjudicación del contrato mencionado (Este proceso aún está en curso).⁸⁸

Pero los departamentos de la Costa Atlántica no son los únicos que presentan hechos de este tipo. Así, por ejemplo, en Santander y Norte de Santander existen indicios de captura paramilitar de la salud. Cuando la Fiscalía llamó a juicio a los ex congresistas Luis Alberto Gil y Alfonso Riaño trasladó copias para que se investigaran los dineros de Solsalud EPS, Ganasalud Limitada, Multiproductos Ltda., y Convergencia Ciudadana. Según el Fiscal “[...] en el curso de la investigación se estableció la existencia de una recíproca colaboración y un crecimiento paralelo de las empresas dedicadas a la salud y otros servicios con el citado movimiento político”.⁸⁹

Igualmente, en el Magdalena Medio la Fiscalía capturó a un funcionario del hospital Simón Bolívar porque al parecer “[...]”

87 *Revista Semana*, “Para-salud”, 5 de septiembre de 2004.

88 Procuraduría General de la Nación, “Fallo de primera instancia, destituido alcalde de Rioacha por irregularidades en contratación”, 6 de mayo de 2005.

89 *Verdad Abierta*, “Fiscal llamó a juicio a ex congresistas Gil y a Riaño”, 21 de julio de 2009.

colaboraba con los grupos de Autodefensa que operaban en el Magdalena Medio y contribuía con la comisión de muchos de los delitos en los que protagonizaban los paramilitares”.⁹⁰ Igualmente, la Contraloría está investigando al ex gobernador del Cesar Hernando Molina Araújo —llamado a juicio por la Fiscalía por sus presuntos nexos con los paramilitares— por “[...] las presuntas anomalías cometidas durante su administración en un contrato de interventoría cuyo objeto era vigilar recursos asignados a la cobertura del régimen subsidiado de salud en la región”.⁹¹ De otra parte, según *la Revista Semana*,

[...] aprovechando la corrupción y la ineficiencia que ha tenido la Empresa Territorial para la Salud (Etesa) para controlar el negocio de los juegos en línea, pero de manera especial las famosas máquinas tragamonedas y casinos piratas, varios grupos ilegales y nuevas mafias están controlando parte de este negocio como si fueran el Estado. Desde cuando Etesa fue creada en 2001 ha sido vista como un importante generador de recursos para la salud y una carta para pagar favores políticos. Pero en las últimas semanas los organismos de seguridad y la misma Fiscalía General han descubierto que, primero algunos grupos paramilitares, y tras su desmovilización, la Oficina de Envigado, ex paramilitares y bandas emergentes encontraron en este negocio una riquísima fuente diaria para generar recursos.⁹²

Pero no sólo los paramilitares estarían interesados en el sector de la salud. En el departamento del Tolima, Jhon Jairo Hueje —ex alcalde de Planadas— fue llamado a juicio por la Fiscalía “[...] por el presunto desvío de recursos de la salud hacia la guerrilla de las FARC, razón por la cual fue acusado de concierto para delinquir”.⁹³ En 2006, el diario *El Tiempo* conoció que

90 *El Espectador*, “Aseguran a funcionario de salud de Caldas”, 27 de noviembre de 2009.

91 *El Espectador*, “Fiscalía investiga a 21 gobernadores”, 18 de mayo de 2009. Otro ejemplo habría ocurrido en el departamento de Casanare en donde se investiga una contratación por presión de los grupos paramilitares de “Martín Llanos”. *El Tiempo*, “Farc tras plata de la salud tenían los datos”, 12 de marzo de 2006.

92 *Revista Semana*, “La suerte está capturada”, 6 de junio de 2009.

93 *El Espectador*, “Desmovilizados señalan a seis ex alcaldes de simpatizar con la guerrilla”, 21 de octubre de 2008.

Caprecom [una de las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud (ARS) más grandes del país] viene recibiendo “notificaciones” del frente “Adán Izquierdo” para que entregue 2.000 millones de pesos. Son escritos y llamadas amenazantes que los organismos de seguridad han rastreado hasta Picalaña y zonas rurales de Chaparral, Rioblanco y Planadas.⁹⁴

Estos hechos sugerirían que las FARC también tienen intereses en el sector de la salud.

Consideraciones finales

Aquí hemos visto cómo las reformas encaminadas a fortalecer las instituciones y la democracia local, en muchos casos, no lograron sus propósitos o, peor aún, produjeron efectos contrarios a los que se buscaban. A finales de los años ochenta se pensaba que uno de los grandes males de la democracia colombiana estaba en el carácter cerrado del régimen político (Comisión de Estudios sobre la Violencia 1987). Con base en esa percepción —que sin duda tenía mucho de verdad— los constituyentes de 1991 tomaron la decisión de abrir el régimen político y acercarlo al ciudadano, sobre todo en las regiones. De allí surgieron algunas propuestas encaminadas a fortalecer la descentralización política y la democracia local. Estas reformas introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente son, al menos en el papel legal y en varias regiones, un avance significativo de la democracia colombiana. Sin embargo, en lo que quizás se equivocaron los constituyentes fue en creer que las condiciones sociales y políticas —lo que hemos llamado las precondiciones materiales de las instituciones— estaban dadas para que esas reformas pudieran dar lugar a los cambios deseados.

Lo que ocurrió, en contraste con lo esperado, fue que en una buena parte del territorio nacional quienes aprovecharon esa apertura del régimen político y ese cambio institucional

94 *El Tiempo*, “Farc tras plata de la salud tenían los datos”, 12 de marzo de 2006.

no fueron los ciudadanos —con grandes y honrosas excepciones— sino los grandes intermediarios regionales que, a diferencia de lo que tradicionalmente sucedía, ahora estaban aliados con los poderes ilegales. Sin duda, las reformas previstas por los constituyentes eran buenas y en el papel iban en el sentido correcto de fortalecimiento democrático. Sin embargo, tales reformas no contaron con la existencia de unas estructuras de poder local que no sólo eran un obstáculo insalvable para los propósitos que se buscaban sino que dichas estructuras terminaron aprovechando las reformas para fortalecerse.

Una lección muy importante que se puede sacar de todo esto es la siguiente: las instituciones no operan en el vacío; dependen del entorno social en el cual se insertan. Por eso necesitan de ciertas precondiciones a partir de las cuales pueden prosperar. Una de esas precondiciones es la subordinación de los poderes locales al poder del Estado; o, dicho en otros términos, las instituciones del Estado deben estar en capacidad de someter a todos los poderes sociales que en un momento determinado intenten disputar su poder, con el fin de garantizar cierta igualdad entre los ciudadanos.

No puede haber democracia sin Estado. Participación política sin eficacia estatal. La supremacía del Estado es una condición indispensable para la eficacia de las reformas encaminadas a lograr una mayor descentralización. No es posible conseguir el fortalecimiento de la democracia local si no se logra, al mismo tiempo, el desmantelamiento de las estructuras de poder local que van en contravía de los propósitos establecidos en ese fortalecimiento. Las instituciones modernas difícilmente se pueden implantar en entornos pre-modernos si no están acompañadas de arreglos políticos, militares y económicos que faciliten la recepción y la eficacia de estas instituciones.

Así pues, las reformas encaminadas a la democratización deben ir de la mano de las reformas encaminadas a la eficacia del poder estatal. Ambos propósitos, que en la historia de la formación del Estado europeo se lograron con siglos de

diferencia, deben ser conseguidos de manera concomitante en Colombia (García Villegas y Uprimny 1999).

Esa precondición nunca ha estado plenamente garantizada en todo el territorio nacional. Pero en los últimos años, al menos en algunas regiones del país, esa carencia se ha agravado por la presencia del narcotráfico. Es importante tener presente que la mafia y los paramilitares no pretenden, como la guerrilla, cambiar las instituciones, sino que, por el contrario, intentan que esas instituciones se mantengan con todas sus formalidades y sus rutinas. Su propósito central es la captura institucional sin afectar su funcionamiento aparente. Buscan apropiarse de las instituciones del Estado sin cambiarlas, solo haciendo que ellas sigan sus propósitos.

Desde hace ya casi treinta años la mafia intenta, por diferentes medios, blanquear y legitimar sus enormes capitales económicos, sus negocios, sus hijos, etc. En un principio, intentaron llegar al Estado central por medio del chantaje, el terrorismo, la intimidación y las elecciones para el Congreso y la Presidencia. Esa estrategia “dura” dio lugar a la guerra contra los carteles de la droga de finales de los años ochenta y terminó en un fracaso para la mafia. Esta derrota propició un cambio de estrategia que consistió en colonizar o capturar las instituciones locales de aquellos municipios ubicados en zonas de conflicto armado y más aporreados por la violencia, de tal manera que acumulando muchos elegidos locales se pudiera llegar al Congreso, cambiar las leyes a su favor y evitar que los poderes legales actuaran en su contra. Esa fue la estrategia de los años noventa, no solo ideada por los narcotraficantes sino también por los políticos locales, cercanos a los terratenientes y enemigos de la guerrilla, que vieron en los recursos y las armas del narcotráfico una oportunidad única para obtener poder político. El fenómeno de la paraparlítica fue el resultado de esta segunda estrategia y la captura de la institucionalidad local fue el método utilizado.

El gobierno del ex presidente Uribe enfrentó a los paramilitares a través de una negociación que condujo a un proceso

de paz. Ese proceso de paz, concebido inicialmente casi como una amnistía, implicaba un blanqueamiento de muchas de las estructuras paramilitares que operaban en las regiones. Sin embargo, la oposición de los jueces y de una importante parte de la opinión pública y de la prensa impidió que el proceso de paz con los paras fuera lo que en un inicio se pretendía (Uprimny s.f.). Los jueces exigieron condiciones más estrictas para la desmovilización; la idea de lograr la verdad y la reparación fue tomando arraigo en la opinión pública, y la entrega de los capos paramilitares fue dando lugar a una cadena de confesiones y acusaciones que dieron al traste con los propósitos iniciales de legitimación del paramilitarismo.

No hay claridad sobre lo que pueda pasar con las investigaciones de la parapolítica y de Justicia y Paz. Por eso es difícil dar un juicio definitivo sobre los resultados de la estrategia emprendida por las mafias en alianza con políticos locales. Habrá que esperar lo que suceda en el nuevo gobierno. Si el presidente Santos adopta una actitud más receptiva hacia la Corte Suprema y los jueces que investigan los delitos paramilitares y logra crear una unidad nacional en contra de la captura institucional es posible que esta estrategia de las mafias fracase o al menos se debilite. Eso es lo deseable, pero falta mucho para cantar victoria, sobre todo cuando se sabe que el negocio del narcotráfico sigue tan próspero como siempre.

Capítulo 3

Procesos de captura y resistencia en la rama judicial¹

El sistema judicial es considerado una pieza fundamental para el mantenimiento del Estado de derecho. Esta consideración siempre ha estado presente en la literatura, pero nunca antes había adquirido la importancia política que hoy tiene y que se manifiesta en el nuevo protagonismo que los jueces han tenido en los principales conflictos sociales (Cappelletti 1990; Santos 2001; Shapiro 1986). A ello han contribuido factores tales como la crisis del sistema de representación política en las democracias occidentales y el desarrollo de una nueva cultura política entre los jueces, más dispuesta a ponerse en sintonía con las demandas ciudadanas y con la protección de sus derechos fundamentales (Garapon 1996).

En Colombia, como consecuencia de los juicios que adelantan la Corte Suprema y la justicia en contra de los congresistas y funcionarios del Estado acusados de tener vínculos con actores ilegales (principalmente paramilitares), la rama judicial está en el centro de la vida política nacional. Hoy es evidente que para enfrentar eficazmente a la delincuencia organizada se necesita más justicia que fuerza pública. Si algo puede reducir las estructuras mafiosas enquistadas en los poderes políticos locales y nacionales es una justicia capaz, y la condición fundamental para que eso suceda es la independencia judicial.

Este capítulo está destinado al análisis de la justicia en la coyuntura actual de criminalización de buena parte de la vida política nacional. El capítulo se divide en cuatro partes. Primero, presentamos algunos elementos teóricos para comprender las relaciones entre sistema judicial, corrupción, captura del

1 Este capítulo también fue publicado en el libro *Y refundaron la Patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (2010). Algunas ideas fueron presentadas previamente en García Villegas y Uprimny Yepes (s. f.), García Villegas (2008) y García Villegas y Revelo Rebolledo (2009).

Estado (CdE) y Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE). En la segunda y tercera parte ilustramos con algunos ejemplos el papel que la justicia colombiana ha desempeñado en todo este proceso. Al finalizar presentamos algunas conclusiones.

Justicia, corrupción, CdE y RCdE

Aquí proponemos un marco analítico para comprender las relaciones entre sistema judicial, corrupción, CdE y RCdE.² Nos apoyamos principalmente en la literatura relacionada con corrupción, pero tenemos en cuenta el hecho de que estos tres conceptos —corrupción, captura y reconfiguración— tienen diferencias y semejanzas. Las diferencias, sin embargo, son de grado. La RCdE es una forma avanzada de CdE y esta última es una forma de corrupción a gran escala. Luis Jorge Garay y su equipo (2008: 10) reconocen los estrechos lazos entre estos conceptos de la siguiente manera:

[...] cuando se agudiza la participación de la mafia en la dinámica de corrupción pública en un Estado, el soborno deja de ser el único mecanismo de persuasión y el beneficio económico el único objetivo perseguido. En estos casos, pueden surgir escenarios de corrupción mucho más complejos que aquellos caracterizados únicamente en el ámbito económico de baja escala; pueden surgir escenarios complejos de Captura del Estado y, eventualmente, de Reconfiguración Cooptada del Estado.

Así pues, la CdE y la RCdE representan distintos grados de corrupción. Por eso, antes de entrar en la materia que nos hemos propuesto en este capítulo, es decir, la justicia frente a

2 Según Luis Jorge Garay et ál. (2008: 15) la CdE “[...] se ha concebido usualmente como una forma de corrupción a gran escala que debilita la estructura económica de un país porque distorsiona la formulación de leyes, normas y regulaciones”. La RCdE, por su parte, se define como la “[...] acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro, el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social” (p. 96). Estos conceptos también fueron desarrollados en la introducción de este libro.

la CdE y la RCdE, en lo que sigue analizamos brevemente la relación entre corrupción y justicia.

La relación entre justicia y corrupción en este nuevo contexto plantea las siguientes dos vertientes de análisis. En primer lugar, la capacidad de los jueces para controlar efectivamente los fenómenos de corrupción y, en segundo lugar, la incidencia de la corrupción en el sistema judicial (Noel 2007).

Sobre lo primero, se estima que el margen de acción de los jueces en su lucha contra la corrupción depende de su independencia para tomar decisiones (Ackerman 2007).³ En este punto hay que preguntarse, independencia respecto de qué o de quién. Se suele hablar de varios tipos de independencia judicial. Por un lado, la independencia externa, referida a la autonomía de los jueces respecto de los demás órganos del poder del Estado. De otro lado, se habla de independencia interna, o de la relativa autonomía individual del juez respecto de sus superiores en la jerarquía judicial (Fiss 1993; Larkins 1996). Finalmente, se habla de independencia —o de imparcialidad— respecto de los intereses de las partes que intervienen en el proceso judicial. La independencia es pues un fenómeno complejo que debe evaluarse en conjunto. Puede haber jueces que sean imparciales respecto a los intereses en juego pero que decidan presionados por sus superiores. O puede haber jueces apegados al poder político que formalmente poseen toda la independencia externa pero que siempre deciden según las directrices políticas de quienes los nombran o promueven.

El papel jugado por los jueces italianos a principios de 1990 resulta emblemático a este respecto.⁴ Una larga tradición orga-

3 Algunos autores han establecido correlaciones positivas entre el grado de independencia judicial y disminución de la corrupción, según las cuales, a mayor independencia judicial menor corrupción general (Ades y Di tella, citado por Molina 2001).

4 Los jueces italianos que emprendieron una lucha frontal contra las organizaciones mafiosas a principios de 1990 son quizás los más célebres en la historia reciente del poder judicial. Al respecto véanse Bruti Liberati, Cerreti y Giasanti (1996), Guarnieri (1993), Nelken (1995) y Zemmour (1997).

nizativa y de independencia en la justicia está en la base de la exitosa campaña judicial contra la corrupción mafiosa en Italia iniciada a principios de la década de los noventa. Campañas judiciales de lucha contra la corrupción política también han tenido lugar en otros países de Europa, particularmente en Francia y en España, no obstante la ausencia de una tradición de independencia política fuerte. Esta nueva actitud de los jueces ha sido posible gracias, por un lado, al surgimiento de una nueva cultura judicial que rompe con una tradición de dependencia de los jueces respecto al poder político y, por el otro, de una conciencia ética y de responsabilidad social en la justicia a partir de la cual se favorece la criminalización de ciertas conductas de los líderes políticos que anteriormente no eran objeto de persecución por parte del poder judicial (Pujas 2000).

En Colombia, la autonomía de la justicia ha sido un logro histórico importante. Esa autonomía, sin embargo, durante mucho tiempo no se tradujo en un control político del Ejecutivo. Desde el inicio del Frente Nacional los jueces adquirieron una notable independencia orgánica que, por lo menos hasta finales de los años setenta, no se traducían en un control político del poder ejecutivo. Los rasgos autoritarios impuestos por el estado de excepción, por ejemplo, eran aceptados sin mayores reparos de los jueces. Una cierta unidad política entre los poderes ejecutivo y judicial prevalecía en medio de problemas funcionales crecientes (García Villegas 2001). La Constitución de 1991 (CP) mantuvo la independencia de la Justicia y, además, fortaleció sus facultades de control político. Esta fortaleza del Estado de derecho colombiano se ha visto afectada en los últimos años (ILSA 2009). No sobra agregar que la contrapartida de la independencia política de la justicia ha sido la creación de un sistema cerrado en donde han prosperado prácticas clientelistas y de corrupción.

Esta es precisamente la segunda vertiente de análisis: la corrupción en el sistema judicial. La independencia de los jueces respecto del poder político, social y burocrático está en tensión

con la corrupción dentro del sistema judicial (Buscaglia 2007). Desde esta segunda mirada, los estudios ponen de presente la necesidad de idear mecanismos de control o de *accountability* que permitan una rendición de cuentas del sistema judicial, sobre todo en las circunstancias actuales de politización de la justicia, circunstancias estas que encajan bien en lo que Klitgaard (1994) ha detectado como contexto favorable a la corrupción. Buena parte de la literatura pone el acento en la tensión que existe entre estos dos aspectos: independencia judicial y *accountability* (Cárdenas y Chayer 2007; Dakolias y Thachuk 2000; Mayne 2007; Wallace 1998). La independencia judicial, por un lado, es una garantía esencial para el funcionamiento de la democracia constitucional y ha sido, desde el siglo XVII en Inglaterra, un instrumento esencial para la protección de los derechos. Por otro lado, la independencia puede traducirse en ausencia de control de los jueces y por ello puede convertirse en el escudo tras del cual estos pueden llevar a cabo prácticas corruptas. Así por ejemplo, cuando pocos jueces dotados de una gran autonomía o de una gran discrecionalidad resuelven conflictos asociados con grandes intereses económicos ilegales y violentos —por ejemplo sobre narcotráfico— la propensión a la corrupción es alta (Benson 1988). A fin de evitar la corrupción existen mecanismos para llamar a responder a los jueces. La responsabilidad judicial puede ser de naturaleza civil, penal o disciplinaria. La responsabilidad civil es raramente aplicada y se refiere al resarcimiento de los daños por parte de un juez. Desde el punto de vista penal los jueces responden por delitos tales como el cohecho, la falsedad o el prevaricato. Las dificultades probatorias que entrañan estos delitos dificultan la condena de los jueces corruptos. Finalmente, la responsabilidad disciplinaria por actos de corrupción también suele tener grandes dificultades probatorias asociadas, además, al carácter corporativo del aparato judicial (Malem 2001).

El conflicto armado colombiano produce un tipo de corrupción judicial que se podría denominar “corrupción por miedo”. Esto se refiere a que las ineficiencias, omisiones o

acciones del sistema judicial son derivadas de amenazas por parte de actores armados. Los jueces, principalmente los que actúan en zonas controladas por actores armados, subordinan el derecho a su propia seguridad. En lugar de enfrentar el problema de las amenazas —a través de denuncias o incluso de su propia renuncia— los jueces sacrifican la institucionalidad en defensa propia. En estos casos, dramáticos por cierto, no hay una retribución en dinero, pero hay una amenaza para que el funcionario no intervenga en ciertos asuntos (o lo haga en cierto sentido) (García Villegas y Uprimny 1999).

Cada sistema judicial debe entonces encontrar el justo balance entre, por un lado, la independencia judicial y la discrecionalidad para decidir y, por el otro, la responsabilidad de los jueces frente a la sociedad y el Estado. Un balance justo permitirá que exista control judicial del poder político y protección de los derechos fundamentales, sin que ello implique un gobierno de los jueces ni una desvalorización de la democracia representativa. Este balance es aún más difícil en las circunstancias actuales dado que en casi todos los países dotados de sistemas democráticos se aprecia una judicialización de la vida política que trae como consecuencia una cierta politización de la justicia. Esta nueva relación entre política y justicia no solamente implica nuevas perspectivas para la democracia y el control del poder, sino también nuevos riesgos en cuanto puede empobrecer la independencia judicial y plantea serios interrogantes al funcionamiento de la democracia.⁵

Por último, para analizar qué tanto respeta una democracia estos dos principios —independencia y responsabilidad—, es preciso tener en cuenta que la administración de justicia no es monolítica. En su interior existen parcelas, instituciones y dependencias que cumplen roles diferentes.

5 El nuevo poder judicial no deja de suscitar oposición entre quienes denuncian el hecho como una especie de golpe de Estado judicial o, en todo caso, como una regresión democrática (Zemmour 1997). Para un análisis más ponderado de los riesgos y beneficios de la judicialización de la vida política véanse Cortina (1994), Ibáñez (1994, 1995) y Toharia (1995).

En lo que sigue abordamos el tema que nos hemos propuesto, es decir, el comportamiento variable de los jueces frente a los intentos de CdE y de RCdE. Aquí no diferenciaremos entre captura y reconfiguración —esto nos llevaría a una complejidad inmanejable en el marco teórico que intentamos diseñar— sino que nos referiremos, en general, a ambos desafíos institucionales. Para tal efecto hablaremos de intentos de captura y de reconfiguración cooptada del Estado (en adelante ICRCE).

A continuación diferenciamos tres tipos de comportamiento o de actitud judicial frente a los ICRCE. En primer lugar, los jueces pueden ceder (someterse) y comportarse en sintonía con los intereses que la intentan controlar; lo opuesto es resistir (resistencia) el embate de estos intentos, en cuyo caso tenemos una justicia resistente. Finalmente, puede haber una justicia acomodada (acomodamiento), que decide adaptando el derecho a las circunstancias.

Es importante aclarar que cuando hablamos de sometimiento lo hacemos de una manera descriptiva, como un fenómeno de apropiación institucional, y no estamos afirmando un juicio de valor sobre su carácter ilegal. Por esta razón hablamos de sometimiento legal y de sometimiento ilegal, según el agente captor del que se trate. De otra parte, el acomodamiento tampoco lo tomamos en sentido valorativo. Quien se acomoda puede hacerlo porque considera que es lo único, o lo mejor, que puede hacer, teniendo en cuenta las circunstancias sociales, políticas y económicas en las que se encuentra.

La actitud de la justicia frente a los ICRCE también depende de la visibilidad de las instituciones de la justicia. Aquí diferenciamos entre una justicia protagónica que aparece con frecuencia en los medios de comunicación y que tiene en sus manos decisiones de gran trascendencia política, y una justicia rutinaria que no suele aparecer en los medios y que se ocupa de casos corrientes de la vida cotidiana de la población. Los actores de la justicia protagónica son, por lo general, las altas cortes, mientras que los protagonistas de la justicia rutinaria

son, generalmente, los funcionarios judiciales de menor jerarquía (Uprimny et ál. 2006a). Aunque por lo general lo protagónico y lo rutinario de la justicia están relacionados con la jerarquía, puede haber excepciones. Los jueces de inferior jerarquía pueden tomar decisiones catalogadas como protagónicas y las decisiones de las altas cortes pueden ser a veces rutinarias.⁶

Al cruzar los tres comportamientos de la justicia frente a los ICRCE —ceder, resistir y acomodarse— con los dos tipos de justicia según su visibilidad —protagónica y rutinaria— se obtienen seis tipos de justicia. El cuadro 1 muestra gráficamente esta tipología.

CUADRO 1.
Actitudes frente a los ICRCE
y tipos de justicia según su visibilidad

Tipos de justicia	Actitudes de la justicia frente a ICRCE		
	Ceder (sometimiento)	Resistir (resistencia)	Acomodarse (acomodamiento)
Protagónica	(A)	(B)	(C)
Rutinaria	(D)	(E)	(F)

Estas seis clases de justicia son “tipos ideales” y su única pretensión es ayudar a comprender mejor las distintas posiciones que adopta la justicia frente a los ICRCE. Aquí hablaremos más de actitud o de comportamiento judicial que de instituciones. Esto se debe a que es posible que frente a un tipo de decisiones una institución adopte una posición o un comportamiento que luego cambia frente a otro tipo de decisiones. Somos conscientes de la dificultad que tiene clasificar una actuación judicial en uno u otro tipo; pero creemos que esta tipología puede ayudar a comprender mejor la enorme complejidad de los comportamientos judiciales frente a los ICRCE. No sobra afirmar que para ubicar tipológicamente una actuación judicial no tenemos en cuenta su motivación sino

⁶ Sin ignorar esta aclaración, y con el único fin de diseñar un marco analítico que reduzca la complejidad de la realidad social, aquí nos referimos a la visibilidad de la justicia según su jerarquía.

más bien, como dijimos atrás, su independencia y el impacto de su actuación frente a los ICRCE.

Hechas estas aclaraciones, a continuación presentamos una posible clasificación de actuaciones de la justicia con el fin de ilustrar los tipos ideales aquí propuestos y de ayudar a comprender el papel de la justicia colombiana frente a los ICRCE.

La justicia protagónica frente a los ICRCE

En la justicia protagónica se pueden encontrar casos en los cuales se cede, se resiste o se acomoda. Veamos las particularidades de cada una de ellas.

La justicia protagónica cede (Tipo A)

Los partidos políticos o los otros poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) son, por lo general, los actores que logran que la justicia ceda, es decir, que se someta a sus propósitos. Esto también lo logran los actores armados ilegales, pero en menor medida. Estos últimos, por lo general, influyen en la justicia protagónica pero sólo de manera indirecta: primero influyen en parcelas de los partidos políticos, del Ejecutivo y del Legislativo y luego, por medio de estos poderes, logran influir en sectores de la rama judicial.

Algunas instituciones de la justicia protagónica han cedido ante los ICRCE por parte de actores legales. Este hecho ha estado favorecido por factores tales como: el diseño institucional para elegir a los altos funcionarios de la justicia (en donde participan el Ejecutivo y el Legislativo); el incremento del poder nominador del presidente —que supuso la reelección presidencial inmediata—⁷ y la captura de buena parte del Congreso por parte de los actores armados ilegales (principalmente paramilitares). El cuadro 2 sintetiza el diseño constitucional en este tema.

Del diseño constitucional se infiere que el Congreso y el Ejecutivo pueden influir en la elección de algunos de los altos funcionarios de la justicia. Las instituciones más expuestas a

⁷ Al respecto véase García Villegas y Revelo Rebolledo (2009).

CUADRO 2.
Sistema de elección / nombramiento de los altos funcionarios de la Justicia

Institución	Sistema de elección	Nominación	Elección
Corte Suprema de Justicia	Cooptación ampliada. La Corte Suprema elige a sus miembros de listas que elabora el Consejo de la Judicatura (CP, art. 231)	Consejo Superior de la Judicatura	Corte Suprema
Consejo de Estado	Cooptación ampliada. El Consejo de Estado elige a sus miembros de listas que elabora el Consejo de la Judicatura (CP, art. 231)	Consejo Superior de la Judicatura	Consejo de Estado
Corte Constitucional	Nominación mixta y elección política. El Senado elige a los nueve magistrados de ternas que elaboran el presidente, el Consejo de Estado y la Corte Suprema (CP, art. 239)	Presidente (3), Consejo de Estado (3) y Corte Suprema (3)	Senado
Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura	Elección compartida. El Consejo de Estado, la Corte Suprema y la Corte Constitucional eligen a tres, dos y un magistrado respectivamente (CP, art. 254, núm. 1)	No aplica	Consejo de Estado (3), Corte Suprema (2), y Corte Constitucional (1)
Sala Disciplinaria Consejo Superior de la Judicatura	Nominación y elección política. El Congreso elige a los siete magistrados de ternas presidenciales (CP, art. 254, núm. 2)	Presidente	Congreso
Fiscalía General de la Nación	Nominación política y elección judicial. La Corte Suprema elige al fiscal de una terna presidencial (CP, art. 249)	Presidente	Corte Suprema

FUENTE: elaboración de los autores con base en la CP.

CUADRO 3.
Magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por partido político (2007-2010)

Terna N°	Magistrado	Partido político
1	Angelino Lizcano	Partido Liberal y Cambio Radical
2	María Mercedes López Mora	Partido Conservador
3	Julia Emma Garzón de Gómez	Partido Social de Unidad Nacional (de la “U”)
4	José Ovidio Claros Polanco	Partido Liberal y Colombia Democrática
5	Pedro Alonso Sanabria Buitrago	Partido Conservador
6	Henry Villarraga Oliveros	Partido Cambio Radical
7	Jorge Armando Otálora	Sin determinar

estos peligros son la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (SD), la Fiscalía General⁸ y la Corte Constitucional. El ejemplo más claro de sometimiento es el de la SD. Seis de los siete magistrados que actualmente componen la sala pertenecen a uno de los partidos políticos de la coalición.⁹

Como se muestra en el cuadro 3, el ex presidente Uribe conformó siete ternas para elegir a los magistrados de la SD del Consejo Superior de la Judicatura. Seis de estas ternas fueron elaboradas con un criterio partidista: fueron ternas “de partido”. Cada partido político de la coalición obtuvo entonces su magistrado. Pero eso no es todo. Varios de los nuevos magistrados —Ovidio Claros, Pedro Alonso Sanabria y Angelino Lizcano— tienen una larga trayectoria al lado de los partidos políticos. Así por ejemplo, el día de su elección, varios de estos magistrados se comprometieron públicamente con los congre-

8 La intención del gobierno de nombrar a un fiscal general de su cuerda política y el interés de la Corte Suprema de Justicia por evitarlo explican, en buena medida, que catorce meses después de elaborada la terna la Corte no haya tomado una decisión.

9 Estas son las conclusiones de una investigación anterior en la que estudiamos tanto el perfil y la filiación partidista de los nuevos magistrados como sus decisiones más importantes. Véase Revelo (2009). El partido Cambio Radical se opuso a la segunda reelección presidencial, pero nunca se retiró de la coalición de gobierno.

sistas y afirmaron que defenderían la tutela contra sentencias judiciales.

Antes del 2007 poco se hablaba de esta institución. De un tiempo para acá, sin embargo, la SD se ha vuelto un actor trascendental de la vida política nacional y ello debido a la importancia de sus funciones,¹⁰ a la crisis política actual y a varias decisiones cuestionables que ha tomado. La competencia para decidir acciones de tutela es la función de la SD que más preocupa. Desde 1991 existe un desacuerdo entre las altas cortes sobre si las tutelas contra sentencias proceden o no. Pero actualmente este conflicto histórico tiene elementos adicionales como son la recomposición de la SD y los procesos judiciales de la parapolítica.¹¹ Dados estos nuevos elementos, esta sala podría abrir la puerta para la impunidad de los dirigentes políticos investigados por corrupción o por su cercanía con los grupos paramilitares.¹²

Entre 2007 y 2010 la nueva SD ha tomado nueve decisiones relacionadas con miembros del gobierno nacional o la coalición: 1) dejó en libertad al ex congresista Miguel de la Espriella; 2) concedió una tutela al ministro de la Protección Social Diego Palacio por el caso de la yidis-política; 3) anuló el proceso que la Corte Suprema seguía en contra del ex representante a la Cámara Iván Díaz Mateus (el titular de la curul de Yidis Medina) y lo dejó en libertad; 4) revocó una tutela del Consejo Seccional de la Judicatura de Florencia y trasladó el proceso judicial que se sigue contra el ex representante Luis Fernando Almario, de Caquetá a Bogotá; 5) negó una tutela interpuesta por el ex senador Mauricio Pimiento quien fue condenado por la Corte Suprema; 6) concedió una

10 La SD se encarga de dirimir los conflictos de competencia entre las jurisdicciones; de disciplinar —en única o segunda instancia— a magistrados, jueces y abogados, y de decidir acciones de tutela, entre otras (CP, arts. 256 y 257; Ley 270 de 1996, arts. 112 y 114).

11 *El Tiempo*, Rodrigo Uprimny y Miguel La Rota, “Conflicto entre la Corte Suprema y la Sala Disciplinaria, un choque distinto”, 1 de noviembre de 2009.

12 *Revista Semana*, “Un fallo cantado”, 4 de octubre de 2008.

tutela a la ex congresista Sandra Arabella y revocó la condena que la Corte Suprema le había impuesto; 7) negó una tutela en el caso del ex congresista Teodolindo Avendaño por haber vendido su voto en la primera reelección presidencial; 8) negó una tutela del ex gobernador de Sucre condenado Salvador Arana; y 9) suspendió la inhabilidad que pesaba sobre el político antioqueño César Pérez.

De esta forma, de las nueve decisiones que ha tomado la SD elegida en el periodo de Uribe, cinco de ellas han sido favorables a los intereses de miembros del gobierno o de la coalición. Estas decisiones han llamado la atención de la opinión pública porque, aunque no todas se relacionan con casos de parapolítica, algunas de ellas sí, y por eso, en esta sala se podría frenar todo el esfuerzo investigativo y sancionatorio de la Corte Suprema.¹³

En este caso hablamos de un sometimiento legal, que se origina en los otros poderes del Estado. Sin embargo, no ignoramos el hecho de que los mismos congresistas y partidos políticos que están siendo cuestionados por sus nexos con actores ilegales —principalmente paramilitares— fueron quienes eligieron a estos siete magistrados.

El caso de la SD no sería el único ejemplo de sometimiento en la justicia protagónica. Al parecer, actores ilegales también han influido en este tipo de justicia. En 2006, el magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, José Alfredo Escobar Araújo, tuvo que reconocer públicamente su amistad con el presunto capo italiano Giorgio Sale. No obstante, el magistrado afirmó que desconocía las acciones ilícitas de Sale.¹⁴ Dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia también han sido cuestionados por esos mismos hechos.¹⁵

13 La Corte Constitucional ha revocado tres de estas tutelas de la SD y ha respaldado las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

14 *El Tiempo*, “El supuesto narcotraficante italiano Giorgio Sale hizo 23 visitas al Palacio de Justicia”, 6 de diciembre de 2006.

15 *El Tiempo*, “Presentan dos denuncias contra magistrados de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia”, 4 de agosto de 2008.

La justicia protagónica resiste (Tipo B)

En la Corte Constitucional y la Corte Suprema se observan actuaciones que ilustran una actitud de resistencia a los ICRCE. Estas actuaciones también muestran el compromiso de las altas cortes con la defensa de la Constitución de 1991 en un contexto de criminalización de buena parte de la política colombiana.

El control de constitucionalidad y la revisión de tutelas

Antes de entrar en el análisis de lo hecho por la Corte Constitucional en este apartado hacemos una breve digresión teórica sobre el panorama que enfrentan los tribunales constitucionales frente a los ICRCE.

Las decisiones de la Corte Constitucional no sólo dependen del derecho sino también del contexto social y político en el cual decide. Dos variables caracterizan este contexto: la fuerza del proceso de reconfiguración institucional —evidente en la fuerza de las mayorías que lo impulsan— y el tipo de reconfiguración, cooptada o no.¹⁶ Identificar estas variables permitirá comprender mejor las posibilidades reales de la Corte Constitucional para enfrentar el proceso de reconfiguración institucional. El cuadro 4 muestra una tipología de la reconfiguración institucional.¹⁷

En la casilla I se ubican aquellos procesos de RCdE que son respaldados por unas mayorías débiles. A este tipo ideal lo denominamos “reconfiguración cooptada débil”. En la casilla II se ubican aquellos casos de RCdE que son impulsados por fuertes y consolidadas mayorías, este segundo tipo lo llamamos “reconfiguración cooptada fuerte”. En la casilla III se encuentran los procesos de reconfiguración no cooptada del Estado que son respaldados por mayorías débiles (la

16 La diferencia central entre una reconfiguración cooptada del Estado y una reconfiguración no cooptada está en que en la segunda predomina la participación de actores ilegales.

17 Agradecemos a Rodrigo Uprimny Yepes por haber planteado la idea original de este cuadro.

CUADRO 4.
Clases de reconfiguración institucional

Fortaleza de la reconfiguración	Tipo de reconfiguración	
	Cooptada (RCdE)	No cooptada
Mayorías débiles	Reconfiguración cooptada débil (I)	Reconfiguración no cooptada débil (III)
Mayorías fuertes	Reconfiguración cooptada fuerte (II)	Reconfiguración no cooptada fuerte (IV)

“reconfiguración no cooptada débil”).¹⁸ Finalmente, en la casilla IV ubicamos los procesos de reconfiguración no cooptada que son impulsados por fuertes mayorías. Esta última clase de reconfiguración la llamamos “reconfiguración no cooptada fuerte”.¹⁹

Las relaciones entre tribunales constitucionales —como la Corte Constitucional colombiana— y los distintos tipos de reconfiguración institucional pueden darse bajo la modalidad de desarrollo armónico o de tensión. En el primer caso —el desarrollo armónico—, los tribunales constitucionales catalizan y dinamizan el proceso de reconfiguración. El tribunal constitucional en estos casos es un aliado de las mayorías.²⁰ En el segundo caso —de tensión—, los tribunales constitucionales resisten el proceso de reconfiguración institucional. Los tribunales cumplen aquí un papel esencialmente contra-mayoritario.

Ahora bien, ¿cuál es, en esta segunda modalidad, la capacidad de un tribunal constitucional para frenar un proceso de reconfiguración institucional?

18 Un ejemplo de “reconfiguración no cooptada débil” sería el proyecto transformador de Salvador Allende (1970-1973) en Chile. El golpe de Estado que truncó el proyecto de Allende se explica —además del decisivo contexto internacional— porque el propio presidente no contaba con fuertes apoyos en las Fuerzas Armadas, el Congreso y la población.

19 Lo ocurrido en los Estados Unidos —en época del New Deal— sería un caso de “reconfiguración no cooptada fuerte”. Las mayorías políticas en aquel entonces impulsaron su proyecto transformador y lograron superar una serie de limitaciones políticas e institucionales.

20 El caso español en época del franquismo, y el caso venezolano en la actualidad, son algunos ejemplos de ello.

Los tribunales constitucionales tienen la capacidad de resistir, reorientar y aplazar un proyecto de las mayorías. Pero esta capacidad, en la medida que las democracias operan bajo el principio de las mayorías, es limitada. De ahí que la probabilidad de que las mayorías finalmente logren imponer su proyecto político a un tribunal que se resiste a aceptarlo dependerá de la fortaleza del proyecto y de la independencia del tribunal.

En otras palabras, la capacidad de un tribunal constitucional para bloquear un proceso de reconfiguración institucional es inversamente proporcional a la fortaleza del proyecto político. Si la transformación es débil (casillas I y III), el tribunal constitucional puede bloquearla definitivamente, pero si la transformación es fuerte (casillas II y IV), no hay tribunal constitucional que lo resista. Alexis de Tocqueville (2005: 148) planteó que el poder de la Corte Suprema de los Estados Unidos —como tribunal constitucional— “[...] es inmenso; pero es un poder de opinión. Son todopoderosos en tanto que el pueblo consiente en obedecer a la ley; no pueden nada cuando él la desprecia”.

La influencia de la segunda variable —el tipo de reconfiguración— se evidenciaría en el mecanismo que utilizan las mayorías para superar el bloqueo impuesto por el tribunal. En la RCdE el mecanismo privilegiado —no el único— sería la cooptación de los funcionarios con el objetivo de someter instrumentalmente la institución. En la RCdE es menos importante suprimir, cerrar o quitarle competencias al tribunal constitucional; lo importante en realidad es aprovechar las competencias de dicho tribunal en favor del proceso de reconfiguración. Por el contrario, las mayorías que apoyan un proceso de reconfiguración no cooptada del Estado acudirán a diferentes tipos de mecanismos para superar el bloqueo del tribunal. Claro, estas son hipótesis que deberán ser probadas.

Partiendo de esta propuesta conceptual, ¿cuál ha sido entonces el rol de la Corte Constitucional ante la reconfiguración institucional del Estado colombiano? Lo primero que hay que decir es que las relaciones entre la Corte y el proceso de recon-

figuración institucional han sido de desarrollo armónico y de tensión a la vez.

La Corte Constitucional ha permitido el desarrollo de normas importantes. Los ejemplos podrían ser los Actos Legislativos 01 de 2003 (reforma política) y 02 de 2004 (reelección presidencial inmediata). A pesar de ello, en importantes decisiones esta Corte también ha resistido la reconfiguración institucional.

En primer lugar, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de varios artículos —Ley de Justicia y Paz y Ley de biocombustibles— y de normas completas —Estatuto Antiterrorista, Ley General Forestal, Estatuto de Desarrollo Rural y Ley que convocaba al referendo de la segunda reelección— que eran centrales para el proyecto de reconfiguración institucional.²¹ En todos ellos las mayorías reaccionaron fuertemente en contra de la Corte. Haber declarado inconstitucional la ley del referendo reeleccionista es quizá la sentencia más importante en toda la historia de la Corte Constitucional. Esto es así, entre otras razones, porque fue una decisión valiente; para ninguna corte es fácil declarar la inconstitucionalidad de una norma defendida por un presidente que, como el colombiano, gozaba de una enorme popularidad, controlaba el Legislativo y poseía una actitud intolerante y un talante autoritario. Esta sentencia también permitió disipar varias dudas en relación con la independencia de los nuevos magistrados que fueron nombrados en los últimos tres años.²²

En segundo lugar, la Corte Constitucional ha tomado importantes decisiones de tutela tanto para proteger los derechos de las víctimas en el proceso de desmovilización como

21 Este obviamente no es un análisis sistemático de la actuación de la Corte Constitucional. Simplemente retoma algunos temas que importaban al gobierno, a la coalición de gobierno y a los grupos paramilitares.

22 Durante estos años el ex presidente Uribe pudo elaborar tres ternas para elegir a tres magistrados de la Corte Constitucional. Dos de ellos, Jorge Pretelt y Mauricio González, consideraron que el referendo era constitucional. Para un análisis de la independencia de la Corte Constitucional véase Rubiano (2009).

para ayudar a evitar parte del despojo de la tierra que ha tenido lugar durante los últimos años en Colombia a manos de los actores armados ilegales. Con ocasión del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 (que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado), la Corte —por ejemplo— le ordenó al gobierno reformular la política de tierras y tomar acciones eficaces para prevenir y revertir el despojo (Auto 008 de 2009).²³

Afirmar que la Corte Constitucional bloqueó definitivamente el proceso de reconfiguración del Estado colombiano sin duda es exagerado. Sin embargo, es importante reconocer que varias de sus decisiones judiciales ilustran actitudes de resistencia a la reconfiguración institucional. Aunque es apresurado establecer si la Corte bloqueó —o simplemente pospuso— el proyecto de reconfiguración, existen importantes evidencias para creer que sólo ha logrado posponerlo. Esto es así, porque la fortaleza de las mayorías gubernamentales durante las presidencias de Uribe fue clara en el impulso de la segunda reelección presidencial, en el interés reiterado de considerar al paramilitarismo como un delito político, y en la elaboración de un marco normativo que reconfigure la economía agraria.²⁴

Parapolítica y FARC-política

La Corte Suprema de Justicia ha mostrado una actitud de resistencia a los ICRCE investigando y juzgando las alianzas de varios congresistas y políticos con los actores armados ilegales (principalmente paramilitares) (Carrillo-Flórez 2007). Antes de 1991, la Corte Suprema sólo investigaba y juzgaba a los miembros del Congreso si la cámara a la cual pertenecían lo autorizaba —en eso consistía la inmunidad parlamentaria—. La CP modificó sustancialmente el escenario, eliminó la inmu-

23 Para un análisis de los impactos de esta sentencia véase Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010).

24 Los alcances constitucionales y los riesgos sociales de este modelo fueron analizados en García Villegas et ál. (2010).

nidad parlamentaria y edificó en su lugar un fuero constitucional en cabeza de la Corte Suprema.²⁵ Según este fuero, la Corte Suprema investiga y juzga en única instancia los delitos de los congresistas.

En varias ocasiones los políticos procesados por sus alianzas con los paramilitares han cuestionado esta competencia de la Corte Suprema y han defendido que la renuncia a la curul en el Congreso implica la renuncia al fuero. Cuando los congresistas renuncian al fuero la Fiscalía asume la investigación y los jueces penales ordinarios el juicio.

Pues bien, en un principio, la Corte Suprema aceptó la tesis de los políticos.²⁶ Amparados por la Corte, más de treinta congresistas renunciaron al fuero. Según la Comisión Colombiana de Juristas (2009, 22 de octubre: 2), “[...] de los 80 congresistas a quienes se les abrió una investigación, casi la mitad renunció a su fuero. En efecto, el 47,5% de estos funcionarios renunció a su cargo (38 congresistas), mientras que el 52,5% se mantuvo en sus funciones (42 congresistas)”. La mayoría de estos procesos aún se encontraban en investigación-juicio (25 casos) y sólo cinco tenían sentencia (Corporación Nuevo Arco Iris 2009). ¿Por qué algunos congresistas renuncian a la curul y al fuero? Los congresistas afirman que lo hacen para aumentar sus garantías procesales. En este último tema aducen dos razones.

En primer lugar, los congresistas afirman que el fuero constitucional no respeta su derecho a impugnar ante un superior la decisión (el principio de doble instancia). En el nivel internacional se reconoce la importancia de este principio,²⁷ pero se acepta que los altos funcionarios del Estado pueden ser trata-

25 Al respecto véase Corte Constitucional, sentencias SU-047 de 1999, MM. PP. Carlos Gaviria y Alejandro Martínez; SU-786 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández; SU-061 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre.

26 Como se cita en: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 1 de septiembre de 2009, auto 31653. Una discusión interesante en relación con este tema ha sido presentada por López (2006, 2007).

27 Véanse, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 15, núm. 5) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8).

dos de forma diferente (Rodríguez et ál. 2009). En Colombia —por ejemplo— la Corte Constitucional ha planteado que la CP permite excepciones y que este tipo de procesos son un ejemplo de ello. También argumenta la Corte que los procesos son adelantados por el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, hecho que disminuye la probabilidad de error y le imprime agilidad al proceso. En segundo lugar, los investigadores plantean que si el mismo órgano investiga y juzga, el juez no es verdaderamente imparcial porque su criterio estaría prejuiciado desde la investigación. Las altas cortes aceptan este argumento pero infieren conclusiones distintas. Mientras que los congresistas justifican la renuncia al fuero, las altas cortes le solicitan al Congreso una regulación precisa.²⁸

Para algunos, detrás de este debate público existe una estrategia deliberada de los congresistas para evitar la acción de la justicia. Radicar la competencia de sus procesos en órganos de inferior jerarquía les permitiría aprovechar las debilidades estructurales de la justicia (morosidad, congestión, ineficiencia, insuficiencias investigativas, etc.) y su poder político en las regiones (López y Sevillano 2008). Los riesgos de la renuncia al fuero eran entonces inminentes. De hecho, algunos casos sugieren que estos riesgos se materializaron. Actualmente, la Corte Suprema está revisando algunas de las decisiones que tomaron los jueces y fiscales de inferior jerarquía; por ejemplo, está revisando dos sentencias absolutorias (ex congresistas William Montes y Jairo Merlano) y reabrió un proceso que había sido precluido (ex congresista Luis Humberto Gómez Gallo). Por eso, no es aventurado decir que la resistencia de la justicia protagonista ahora es, al menos en parte, consecuencia del acomodamiento o sometimiento de la justicia rutinaria.

En septiembre de 2009 la Corte Suprema cambió su postura inicial y planteó que la renuncia a la curul no implica

28 La Corte Constitucional, por ejemplo, ha defendido estas ideas en las sentencias C-040 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre; C-873 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda; C-934 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda, y C-545 de 2008, M. P. Nilson Pinilla.

necesariamente una renuncia al fuero constitucional.²⁹ En su decisión, la Corte fue más allá y solicitó a las autoridades judiciales con procesos en contra de ex congresistas que los remitan nuevamente a la Corte para volver a evaluar si de acuerdo con la nueva jurisprudencia la Corte era —o no— competente para llevar los procesos.

La posibilidad de renunciar al fuero es sin duda central para analizar la intervención de la Corte Suprema ante los ICRCE. Vimos que los argumentos públicos de los investigadores tienen una fuerza jurídica importante. La renuncia al fuero puede, al menos en teoría, incrementar las garantías de los procesados, pero lo cierto es que también es un riesgo para el buen desempeño de la justicia. La Corte advirtió este riesgo y por eso cambió su jurisprudencia.³⁰ Según la Comisión Colombiana de Juristas (2009, 22 de octubre: 5) con esta decisión la Corte Suprema dio un paso muy importante para comprender la realidad del paramilitarismo en Colombia y las relaciones con los políticos. La demora de la Corte para captar los riesgos de la renuncia al fuero y el tardío cambio de jurisprudencia, pueden tener buenas intenciones y sólidas razones jurídicas, pero no son fáciles de justificar ante la opinión pública.

Todavía es apresurado hacer un balance definitivo de la actividad de la Corte Suprema. No obstante, las investigaciones y los juicios adelantados han contribuido a contener —con ciertas limitaciones— los ICRCE. El cuadro 5 presenta el estado de los procesos que se seguían en la Corte Suprema a agosto de 2010.

29 En relación con los casos de la parapolítica dijo la Corte que “[...] reunirse con delincuentes para orquestar la comisión de delitos no es ni podrá ser inherente al ámbito funcional de dicha Corporación [el Congreso], si pone de presente, de un lado, que posiblemente hacia parte de dicha organización criminal y, de otro, que de conformidad con la forma en que operaba la misma, se trataba presuntamente de un miembro calificado de la misma a quien le correspondía aportar dentro de su ámbito funcional”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 1 de septiembre de 2009, rad. 31653.

30 Los jueces pueden cambiar su jurisprudencia siempre y cuando asuman una carga argumentativa que justifique el cambio. Esta posibilidad no abarca el simple cambio de parecer.

CUADRO 5.
Estado de los procesos que sigue la Corte Suprema
en contra de congresistas y ex congresistas
(agosto de 2010)

Tipo de decisión	Cantidad de decisiones
Indagación previa	21
Auto inhibitorio	7
Investigación	12
Preclusión de la investigación	2
Juicio	8
Condena	11
Absolución	5
Total	66

FUENTE: Corporación Nuevo Arco Iris (2010).

De acuerdo con el cuadro 5, la Corte Suprema ha condenado a once congresistas por sus relaciones con los actores armados ilegales. Según la Corte, las alianzas de estos congresistas con los grupos paramilitares no fueron circunstanciales: eran parte de una empresa criminal y en ella cumplían el rol de representantes políticos y legisladores. Todos estos congresistas fueron condenados por el delito de concierto para delinquir agravado. Algunos de ellos también lo fueron por los delitos de constreñimiento ilegal y/o constreñimiento al elector. Sólo el ex senador Álvaro García (el “gordo” García) fue condenado como autor mediato de varios homicidios que los paramilitares cometieron en los Montes de María.³¹ Estos casos podrían dejar de ser excepcionales, según lo defendieron algunos magistrados de la Corte Suprema en septiembre de 2009. En aquella ocasión, la Corte Suprema condenó al senador Ricardo Elcure Chacón por el delito de concierto

31 *Verdad Abierta*, “El paramilitarismo en Sucre, un proyecto armado por su clase política”, 4 de febrero de 2009. En este mismo sentido, la Corte le pidió a la Fiscalía que investigara al ex senador Álvaro Araújo Castro —condenado por sus nexos con los paramilitares— por su posible responsabilidad en delitos de lesa humanidad. *El Espectador*, “Indagación preliminar a Álvaro Araújo por delitos de lesa humanidad”, 23 de abril de 2010.

para delinquir agravado. Los argumentos de la Corte sirvieron para que los magistrados Yesid Ramírez, Alfredo Gómez, María del Rosario González y Augusto Ibáñez, en una adición de voto, plantearan que congresistas como Elcure deberían responder penalmente no sólo porque hacían parte de la organización criminal, sino porque pertenecían a la comandancia suprema de los paramilitares.³² Si esta postura se vuelve mayoritaria, los congresistas podrían ser responsabilizados por las violaciones de los derechos humanos que cometieron los paramilitares (Comisión Colombiana de Juristas 2009, 22 de octubre).

La mayoría de procesos que tramita la Corte se encuentran en fase de investigación (indagación e investigación). Por ello, algunos critican a la Corte porque se ha demorado demasiado. La mayoría de conductas punibles que dieron origen a estos procesos ocurrieron en el 2001 o antes (fecha en que se firmaron los distintos pactos) y la primera sentencia de la Corte es del 2007. El balance preliminar de la actividad de la Corte Suprema es diferente si se analiza el resultado de los procesos o las actividades que ha adelantado para conseguirlos. En materia de sentencias los resultados sin duda son escasos (once condenas y cinco absoluciones). A pesar de ello, las actividades investigativas que ha adelantado muestran importantes avances (Carrillo-Flórez 2007).

En resumen, la Corte Suprema ha mostrado actitudes de resistencia a los ICRCE investigando y sancionando los acuerdos entre políticos y actores armados (principalmente paramilitares). En los últimos tres años la Corte fortaleció su postura en dos sentidos: recuperó la competencia en varios de los procesos contra ex congresistas y abrió la posibilidad para que se iniciaran investigaciones y juicios por delitos diferentes al concierto para delinquir agravado.

32 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 16 de septiembre de 2009, sentencia de única instancia, proceso 29640.

El proceso de desmovilización

La Corte Suprema también ha resistido a los ICRCE con dos importantes decisiones que han impactado en el curso del proceso de desmovilización. Estas decisiones han sido claves para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

En primer lugar, la Corte determinó que los delitos cometidos por los paramilitares no encuadraban en el delito de sedición, porque estos grupos en ningún momento pretendieron atacar contra el orden constitucional.³³ La importancia del tema radica en que 1) los delitos políticos pueden ser indultados o amnistiados y los delitos comunes no, y 2) al gobierno y a los paramilitares les ha interesado que el paramilitarismo sea tratado como un delito político.³⁴ En este caso, entonces, la Corte definió jurídicamente el fenómeno del paramilitarismo en contra de los deseos del ex presidente y la coalición, e influyó decisivamente en el proceso de desmovilización.

En segundo lugar, la Corte Suprema en 2009 anuló la primera condena del proceso de Justicia y Paz luego de cuatro años de existencia. Para la Corte Suprema y el gobierno las imputaciones parciales se encuentran permitidas, pero son excepcionales.³⁵ Que una imputación sea parcial implica que el proceso en contra de un desmovilizado puede seguir su curso con algunos —no todos— de los delitos en los que se estudia su responsabilidad. Según la Fiscalía y la Corte Suprema las imputaciones parciales son importantes por la necesidad de imprimir agilidad al proceso. Sin embargo, la figura es peligro-

33 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 11 de julio de 2007, sentencia de segunda instancia, proceso 26945.

34 *Revista Semana*, “¿Sí es posible concederles estatus político a los paramilitares?”, 26 de julio de 2007.

35 Con la expresión “imputación” se alude a un momento procesal en el que el fiscal le informa al desmovilizado los hechos por los cuales el Estado lo investiga. La imputación delimita la investigación y los hechos que serán objeto de condena. Al respecto véanse Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 9 de febrero de 2009, auto 30955; 18 de febrero de 2009, auto 30775. Igualmente, véanse Ley 975 de 2005 (art. 18) y Decreto 4760 de 2005 (art. 5).

sa porque las imputaciones parciales podrían desincentivar a la Fiscalía a adelantar investigaciones integrales y complejas.

Una de estas imputaciones parciales llevó a la condena de Wilson Salazar Carrascal alias “El Loro”. Para el gobierno, la sentencia fue un logro muy importante porque era una muestra de los éxitos de la Ley de Justicia y Paz,³⁶ mientras que para las organizaciones de víctimas y la Procuraduría la sentencia no permitía conocer las condiciones históricas y las verdades del paramilitarismo. Si bien es muy difícil que los procesos judiciales permitan conocer dicha verdad histórica —para esto existen otros mecanismos como las comisiones de la verdad—, también es cierto que las autoridades judiciales deben impulsar los procesos teniendo en cuenta que los desmovilizados cometieron los distintos delitos como agentes de una organización criminal. Porque la sentencia no hacía esto, las víctimas y la Procuraduría impugnaron la decisión ante la Corte Suprema quien anuló la primera condena de la Ley de Justicia y Paz. Para la Corte, las imputaciones parciales no pueden convertirse en “una práctica común”. Consideró igualmente la institución que excluir el delito de concierto para delinquir de la imputación y de todo el proceso fue un error evidente. Este delito es ineludible en la realidad del paramilitarismo.³⁷ La Corte Suprema, entonces, precisó la posibilidad de las imputaciones parciales y reafirmó que no pueden desnaturalizar el proceso de Justicia y Paz. Esta decisión fue criticada tanto por el gobierno como por sectores de la Fiscalía porque no permitía que los procesos de Justicia y Paz avanzaran. A pesar de estas críticas, en junio de 2010 se condenó a los ex jefes paramilitares “Diego Vecino” y “Juancho Dique” por sus crímenes en contra de la comunidad de Mampuján.

36 Pearl, Frank (2009, noviembre 7). Declaración del Alto Comisionado para la Paz sobre la Ley de Justicia y Paz, recuperado el 10 de noviembre de 2009, de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/web/noticias/2009/noviembre/noviembre_07_09.htm.

37 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 31 de julio de 2009, sentencia de segunda instancia, rad. 31539.

En conclusión, la Corte Suprema ha mostrado actitudes de resistencia a los ICRCE, evitando que los paramilitares sean tratados como delincuentes políticos, y garantizando que las investigaciones judiciales de Justicia y Paz protejan los derechos de las víctimas y de la sociedad.

Extradiciones

Actuaciones de la Corte Suprema en casos de extradiciones también muestran una actitud de resistencia a los ICRCE. La posición de la Corte en este tema también se ha fortalecido con el paso del tiempo. En un principio, la institución aceptó las extradiciones de quienes aún deben responder por delitos de lesa humanidad en Colombia, posteriormente incluyó condicionamientos en sus conceptos y, finalmente, las negó.

La Corte Suprema cumple un papel muy importante en los procedimientos de extradición. Para que un colombiano sea extraditado a otro Estado debe mediar la decisión del gobierno colombiano y un concepto favorable de la Corte Suprema. Esto implica que la Corte puede frenar una extradición si verifica que no se cumplen ciertos requisitos de ley.³⁸

Desde 1984 los distintos gobiernos han extraditado a 1.482 colombianos. De este total, 1.149 extradiciones se hicieron durante los gobiernos del ex presidente Uribe (el 77,5%). En la gran mayoría de casos la Corte emitió un concepto favorable.³⁹ Sin embargo, la extradición en 2008 de los ex jefes y varios mandos medios de los grupos paramilitares desmovilizados⁴⁰

38 Estos son los requisitos: validez de la documentación presentada, demostración de la identidad del solicitado, ausencia de doble incriminación, equivalencia de la providencia extranjera, y cumplimiento de lo previsto en los tratados. Véanse Ley 600 de 2000 (arts. 517-520) y Ley 906 de 2004 (arts. 492, 499-503).

39 *El Tiempo*, "Récord de extradiciones firmadas por Uribe ya pasó de los mil casos", 29 de abril de 2010.

40 Entre mayo de 2008 y agosto de 2009 el gobierno había extraditado a 15 jefes paramilitares. Ellos son: Salvatore Mancuso, Juan Carlos Sierra, Carlos Mario Jiménez (Macaco), Rodrigo Tovar Pupo (Jorge 40), Eduardo Mauricio Gómez (El Repetido), Hernán Giraldo Serna (El Patrón), Nodier Giraldo (El Cabezón), Eduardo Vengoechea (El Flaco), Martín Peñaranda (Martín). Además están Diego Fernando

desató una oleada de críticas relacionadas con la imposibilidad de satisfacer los derechos de las víctimas. Para algunos, incluso, el gobierno hirió de muerte el proceso de Justicia y Paz con el único interés de evitar que la verdad histórica del paramilitarismo se conociera. Según el gobierno, las extradiciones eran necesarias porque los desmovilizados no estaban cumpliendo con los compromisos de la Ley de Justicia y Paz. El gobierno planteó que la justicia estadounidense colaboraría para que los procesos siguieran su curso y los derechos de las víctimas se vieran satisfechos.⁴¹

Al cabo de un año de las primeras extradiciones de los jefes paramilitares, los temores de las víctimas se confirmaron. Los mecanismos de cooperación con la justicia estadounidense, que no existían cuando los ex jefes paramilitares fueron extraditados, poco han funcionado y los derechos de las víctimas se han visto seriamente limitados (Fundación Ideas para la Paz 2009).

Este debate público fue modificando, poco a poco, la postura de la Corte Suprema.⁴² Consciente de los peligros de la extradición para los derechos de las víctimas, la Corte condicionó sus conceptos favorables a que el gobierno se comprometiera a impulsar mecanismos de cooperación para que las víctimas vieran sus derechos plenamente satisfechos.⁴³ Pero en 2009 su postura cambió. El debate llegó nuevamente a la Corte por el interés del

Murillo (Don Berna), Ramiro Vanoy (Cuco Vanoy), Francisco Zuluaga (Gordo Lindo), Guillermo Pérez (Pablo Sevillano), Manuel Enrique Torregozza (El Chan), Diego Alberto Ruiz (El Primo). *El País*, "Un año después de la extradición de 14 ex jefes paramilitares". 14 de mayo de 2009. Los ex jefes paramilitares extraditados tenían solicitudes antes de iniciarse el proceso de Justicia y Paz. Con ocasión del proceso de desmovilización, el gobierno nacional suspendió estas solicitudes.

41 *Revista Semana*, "¿Y ahora qué pasará con los paramilitares extraditados?", 17 de mayo de 2008.

42 La extradición de Carlos Mario Jiménez (alias "Macaco") prendió las alarmas en el tema. En aquella ocasión la Corte Suprema emitió un concepto favorable pero las víctimas y el mismo "Macaco" se opusieron. "Macaco" fue extraditado luego de una sentencia de tutela. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria, 6 de mayo de 2008, sentencia de tutela 01403.

43 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 2 de abril de 2008, concepto de extradición 28643.

gobierno de extraditar a Luis Edgar Medina, alias “Comandante Chaparro”. Al resolver este caso, la Corte Suprema emitió un concepto desfavorable. Para la Corte, las extradiciones deben garantizar los derechos de las víctimas, y el gobierno, luego de un año de las primeras extradiciones, no había impulsado mecanismos de cooperación judicial para lograrlo.⁴⁴

La Corte Suprema emitió entonces un concepto desfavorable a la extradición de Medina. Para esta Corporación, la extradición vulnera el espíritu de la Ley de Justicia y Paz, desconoce los derechos de las víctimas, traumatiza el funcionamiento de la justicia colombiana y asigna un lugar secundario a las graves violaciones de derechos humanos.⁴⁵ Con este concepto la Corte evitó que Medina fuera extraditado. Con similares argumentos impidió las extradiciones de los hermanos Freddy y Daniel Rendón Herrera —alias “El Alemán” y “Don Mario”— y de Edwar Cobos Téllez —alias “Diego Vecino”.

Evitar la extradición ha sido uno de los objetivos centrales de los actores ilegales desde hace mucho tiempo (Garay et ál. 2008). El gobierno, incluso, en un principio se comprometió con los paramilitares desmovilizados a no extraditarlos, pero después cambió de postura. El valor que tiene la actuación de la Corte Suprema en relación con los ICRCE está en que, al condicionar y evitar las extradiciones, quizás de manera paradójica, la Corte favorece no sólo los intereses de los paramilitares sino también los de las víctimas y los de la sociedad en general. Con sus actuaciones evita que los ex jefes paramilitares salgan del país, se compromete con el proceso de paz, y ayuda a develar y a sancionar las estructuras políticas y económicas que sustentaron durante años al paramilitarismo.⁴⁶

44 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 19 de agosto de 2009, concepto de extradición 00260.

45 Estos hechos se agravan por el interés que han manifestado tres ex jefes paramilitares extraditados —Diego Fernando Murillo (Don Berna), Miguel Ángel Mejía (Mellizo) y Salvatore Mancuso— de retirarse de la Ley de Justicia y Paz (Comisión Colombiana de Juristas 2009, 19 de octubre).

46 El 25 de junio 2010, el gobierno expidió el Decreto 2288 para

*Las reacciones del gobierno y de la coalición*⁴⁷

El tema de la intemperancia presidencial ha estado presente desde el inicio del primer mandato del ex presidente Uribe. Esto se ha manifestado en las acusaciones, muchas de ellas temerarias, del ex presidente hacia los funcionarios del Estado que tomaron decisiones y opinaron en sentido contrario al gobierno. Quizás el caso más grave ha ocurrido a raíz de las decisiones tomadas por la Corte Suprema en relación con los llamados procesos de la parapolítica y yidispolítica. Como se mencionó, la Corte se opuso a que el paramilitarismo fuera tratado como delito político. Pues bien, el ex presidente descalificó esta decisión afirmando que la Corte tenía “un sesgo ideológico”, que “torpedeaba” la paz en Colombia, y que algunos magistrados habían caído en la “trampa” del terrorismo agónico. Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que varios magistrados de la Sala Penal tienen actualmente procesos penales activos en la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, Comisión ésta en donde la coalición de gobierno es mayoritaria.

El 26 de septiembre de 2007 el ex presidente descalificó al magistrado auxiliar Iván Velásquez⁴⁸, con base en las versiones de un paramilitar, quien posteriormente se retractó de lo dicho (Iván Velásquez es magistrado auxiliar de la Sala Penal de la Corte Suprema, y ha tenido a su cargo el impulso de los procesos de la parapolítica). Aludiendo a este episodio, el fiscal general habló de un montaje contra la Corte y liberó de toda sospecha al magistrado auxiliar.⁴⁹

reglamentar los procesos de extradición en casos relacionados con Justicia y Paz. El decreto reafirma la facultad discrecional del gobierno y limita el control que ejerce la Corte Suprema (art. 2, párrafo).

47 Aquí presentamos algunas de estas reacciones. Para un desarrollo véase ILSA (2009).

48 El “complot” de alias “Tasmania” contra el magistrado no ha sido la única oportunidad en que fue tachado por llevar los procesos con irregularidades. *Revista Semana*, “El choque de dos colosos”, 13 de diciembre de 2008.

49 *El Espectador*, “De testigo relevante a indagado”, 31 de julio de 2008.

El 17 de enero de 2008, Uribe acusó por injuria y calumnia al presidente de la Corte Suprema, César Julio Valencia, quien había sostenido que el presidente lo había llamado a preguntarle por la situación jurídica de su primo Mario Uribe. El 26 de junio de 2008, Uribe hizo un llamado al pueblo (mediante la idea de convocar a un referendo) en contra de la Corte, tras la condena de Yidis Medina por el delito de cohecho en el trámite de la reelección. En la misma semana, y por los mismos hechos, el gobierno acusó de falsedad a los magistrados de la Sala Penal. En febrero de 2009 la opinión pública conoció que el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) interceptaba ilegalmente los teléfonos de algunos magistrados de la Corte.⁵⁰ En 2009, también se conoció que la Unidad de Investigación y Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda (UIAF) investigó, sin orden judicial, las transacciones civiles y financieras de varios magistrados.⁵¹ Como resultado de estas investigaciones, el procurador general destituyó e inhabilitó al ex secretario general de la presidencia, Bernardo Moreno. Ante estos hechos el ex presidente Uribe afirmó: “Asumo la responsabilidad jurídica y política por esta conducta”.⁵²

En más de una ocasión las competencias constitucionales de la Corte Suprema para investigar y juzgar a los congresistas han sido puestas en duda. De un lado, el gobierno y la coalición anteriores defendieron la necesidad de crear un súper-tribunal encargado de investigar y juzgar a los altos dignatarios del Estado. De otro lado, el ex ministro del Interior propuso en

50 *Revista Semana*, “Asedio a la Corte Suprema”, 21 de febrero de 2009. Según la CP (art. 115) los directores de departamentos administrativos, al igual que los ministros, hacen parte del gobierno y dependen directamente del presidente. Sin embargo, el ex presidente Uribe negó haber ordenado las interceptaciones y prometió tomar medidas. A causa de este incidente, en diciembre de 2009 la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados visitó al país. Véase Knaul de Albuquerque (2010).

51 *El Espectador*, “Señalamientos contra la UIAF”, 6 de julio de 2010.

52 *El Espectador*, “Uribe asume responsabilidad por su secretario Bernardo Moreno” 5 de octubre de 2010.

varias ocasiones la idea de revivir la inmunidad parlamentaria. Estas propuestas no han prosperado.

La justicia protagónica se acomoda (Tipo C)

Entre la resistencia y el sometimiento hay otro comportamiento judicial que denominamos “acomodado”. Acomodarse no es una expresión necesariamente peyorativa. En muchas ocasiones eso es lo único que pueden hacer los jueces fuera, claro, de asumir una actitud heroica que los conduzca al suicidio propio o de la institución en la cual trabajan. El hecho de que los jueces y magistrados tengan menos poder político y económico que las demás ramas del poder público, hace que, por lo general, sobre ellos pese la espada de Damocles de la reforma o de la supresión. Es por eso que un tribunal, en la práctica, sabe que si toma una decisión que choca demasiado con los intereses dominantes puede crear una reacción tal que conlleve su propia muerte como institución. Este tipo de reflexiones son muy comunes en las Cortes Constitucionales. Por eso, en la práctica, el sopesamiento del riesgo político de la decisión es algo que hace parte de las razones para decidir (Domingo 2000; Helmke y Staton 2009). La Corte Constitucional colombiana no ha sido ajena a este tipo de consideraciones y ellas implican un cierto acomodamiento, aunque repetimos, la definición estricta de lo que es o no acomodamiento es algo difícil. Por eso mismo, encontrar ejemplos de la justicia protagónica acomodada no es algo sencillo. Aquí mostramos algunos casos de decisiones judiciales que ilustran actitudes de acomodamiento. Estas decisiones fueron tomadas tanto por la Corte Suprema como por la Corte Constitucional.

En la sección anterior mostramos cómo la Corte Suprema ha tomado decisiones que resisten los ICRCE. Planteamos igualmente que la Corte se demoró en iniciar investigaciones, les permitió a los aforados renunciar al fuero y autorizó las primeras extradiciones de los ex jefes paramilitares. No obstante, en muchas de esas decisiones la Corte incluyó condicionamientos y advertencias porque era consciente de los ries-

gos que generaba. Pero no fue más allá. Sólo con el paso del tiempo fue que la Corte fortaleció su postura, entró a jugar un rol de resistencia y asumió los riesgos directamente. Este cambio de actitud la hizo víctima de una serie de señalamientos y seguimientos ilegales por parte del gobierno. Clasificar las actuaciones de la Corte Suprema en uno u otro de los tipos ideales que hemos definido previamente depende, entonces, del periodo que se seleccione. Si se tienen en cuenta los dos últimos años, las decisiones de la Corte mostrarían una actitud de resistencia. Por el contrario, si se incluyen en el análisis los cuatro años anteriores a esos dos (considerando los cambios jurisprudenciales) sus decisiones parecerían ilustrar una actitud de acomodamiento.

En la Corte Constitucional también habría muestras de una actitud de acomodamiento. De un lado, no declaró la inconstitucionalidad total de la Ley de Justicia y Paz. Declarar inconstitucional la ley era una opción jurídicamente viable y eso debido a que, como ley ordinaria, no era claro que pudiera regular temas de derechos humanos (eran temas propios de una ley estatutaria). Sin embargo, los magistrados de la Corte no se atrevieron a tomar esa decisión, en parte por las graves consecuencias políticas que ello habría implicado en ese momento (Uprimny y Saffón 2006). De otro lado, la Corte evitó declarar inconstitucional la reforma que permitió la primera reelección presidencial. De nuevo, la Corte tenía argumentos jurídicos muy fuertes para tomar esa decisión pero, el momento político, la enorme popularidad del presidente y los riesgos que traía un enfrentamiento con el Ejecutivo, parecen haber pesado en algunos magistrados (Rubiano 2009). En 2010 la Corte, por el contrario, declaró inconstitucional la Ley 1354 de 2009 que convocaba al pueblo a un referendo constitucional para permitir la segunda reelección del ex presidente Uribe.⁵³ Dos aspectos diferencian este proceso constitucional del anterior.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-141 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto (comunicado de prensa No. 9).

Primero, los argumentos jurídicos para declarar la inconstitucionalidad en 2010 eran mucho más sólidos que en 2004 (en el trámite de la Ley 1354 de 2009 se cometieron evidentes vicios de procedimiento y la primera reelección ya había materializado una serie de riesgos que la Corte Constitucional en 2004 sólo consideró menores). Segundo, la Corte encontró un importante respaldo en organizaciones sociales, ciudadanos, columnistas, empresarios y medios de comunicación.

La justicia rutinaria frente a los ICRC

En la justicia rutinaria también encontramos ejemplos que ilustrarían cómo la justicia cede, resiste o se acomoda.

La justicia rutinaria cede (Tipo D)

A diferencia de la justicia protagónica, la justicia rutinaria debe soportar con mayor fuerza, y con mayor indefensión, la influencia de los actores armados ilegales. Pero, es poca la información que se tiene sobre casos de sometimiento de la justicia rutinaria (Carrillo-Flórez 2007; Garay 2007; ILSA 2009).⁵⁴ A pesar de ello, a continuación presentamos dos estudios de caso, relacionados con la Fiscalía, en los que se presentaría esta situación.

Los actores armados saben que si logran neutralizar a la Fiscalía inhiben la actuación de la justicia y disminuyen su exposición penal (Garay et ál. 2008). En varias ocasiones la Fiscalía ha sido cuestionada por su reducida capacidad para investigar tanto los delitos de gran impacto, como la criminalidad organizada y la corrupción. Sin embargo, sólo ha sido a partir del 2001 que se ha planteado la posibilidad de la infiltración de la Fiscalía por parte de los grupos narco paramilitares. El ex fiscal Luis Camilo Osorio —actual embajador en México—

⁵⁴ Transparencia por Colombia (2009) estudió a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General y al Instituto Colombiano de Medicina Legal para calcular el índice de transparencia nacional. Esta organización plantea que el riesgo de corrupción en el Consejo de la Judicatura es medio y en la Fiscalía y Medicina Legal es moderado.

enfrenta 47 procesos penales y disciplinarios en la Cámara de Representantes, varios de ellos por los casos de infiltración paramilitar en la Fiscalía.⁵⁵ No obstante, es poco probable que, al menos en el futuro próximo, prosperen las investigaciones contra el ex fiscal. A pesar de ello, en la actualidad se conocen dos casos en los cuales las investigaciones sobre probable infiltración regional de los paramilitares en la Fiscalía parecen tener mayores posibilidades de producir condenas.

El primer caso ocurrió en Medellín. En esta ciudad se conoce que los contactos ilegales entre los actores armados y la justicia penal vienen de tiempo atrás, pero de este pasado solamente se conocen hechos violentos en contra de los funcionarios judiciales.⁵⁶ Las personas que entrevistamos para esta investigación coinciden en afirmar que, por temor, corrupción o ineficacia estructural, la justicia penal de Medellín casi nunca ha tomado decisiones que afecten a los cabecillas de actores ilegales o a los funcionarios públicos que los favorecen.

En los últimos años hay indicios de infiltración del narcotráfico y de los paramilitares en la Dirección Seccional de Fiscalías. Veamos. Luego de la desmovilización de las AUC, Daniel Rendón Herrera, alias “Don Mario”,⁵⁷ se convirtió en uno de los hombres más poderosos del narco paramilitarismo. En pocos años, y con el apoyo de John Freddy Manco, alias “el Indio”, “Don Mario” consolidó un poder enorme en Medellín, poder a partir del cual parece haber logrado infiltrar varias instituciones del Estado, entre ellas, la Fiscalía.

Los hechos que muestran la aparente infiltración de la Fiscalía involucran a Guillermo Valencia Cossio, hermano del ex ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia. Luego de su frustrada candidatura a la Cámara de Representantes en 2002, Guillermo Valencia Cossio fue nombrado por el ex fiscal Oso-

55 *Revista Cambio*, “47 procesos contra el ex fiscal Luis Camilo Osorio duermen el sueño de los justos”, 2 de noviembre de 2008.

56 *Verdad Abierta*, “Los héroes de la Justicia”, 30 de junio de 2009.

57 Heredero de la casa Castaño y hermano de alias “El Alemán”. *El Espectador*, “El disfraz político de Don Mario”, 18 de octubre de 2008.

rio como fiscal delegado ante el Tribunal, y a su vez, durante cuatro años se desempeñó como director seccional encargado.⁵⁸ Esos cargos los ocupó formalmente hasta el 2008 cuando la opinión pública conoció unas conversaciones telefónicas en las que se ponían en evidencia sus presuntos nexos con “Don Mario”. En estas conversaciones, al parecer, Valencia Cossio se comprometió a excluir a alias “El Indio” del organigrama de la banda de “Don Mario”.⁵⁹

En septiembre de 2010 —cuando finalizábamos este capítulo— la Fiscalía había solicitado a la Corte Suprema que condenara a Valencia Cossio por los delitos de concierto para delinquir agravado, destrucción, supresión y ocultamiento de documento público, revelación de secreto, enriquecimiento ilícito y utilización de asuntos reservados. La prensa nacional y varios entrevistados mencionaron que durante la administración de Valencia Cossio se llevaron a cabo acciones como las siguientes: rotar a los fiscales por los distintos despachos para que ciertos casos llegaran a manos de fiscales cercanos a sus intereses, influir sobre los fiscales especializados y los delegados ante el Tribunal, incidir en las investigaciones para inhibir la acción del Estado, y premiar o castigar a los fiscales que respondían o se apartaban de sus intereses.

En 2009, tres testigos centrales en el proceso contra Valencia Cossio que estaban privados de la libertad fueron liberados por el juez Quinto Penal Municipal de Bogotá, quien además anuló toda la actuación judicial en contra de los testigos.⁶⁰ La decisión puso en alerta al ex fiscal general, Mario Iguarán, quien logró que la decisión fuera revocada por un juez. Paralelamente, la

58 *Revista Semana*, “Los ratones cuidando el queso”, 23 de agosto de 2008.

59 *Revista Cambio*, “El expediente Valencia”, 21 de agosto de 2008. Además, según la Fiscalía, Valencia Cossio no pudo justificar el incremento patrimonial de los últimos años y ha ocultado pruebas que lo comprometen penalmente. *Revista Cambio*, “Nuevas grabaciones comprometen a Guillermo Valencia Cossio”, 6 de noviembre de 2008.

60 Juzgado Quinto Penal Municipal de Bogotá, 16 de junio de 2009, Acción Pública de Hábeas Corpus, rad. 0121-2009.

Fiscalía comenzó a investigar penalmente a este juez y tiempo después los jueces lo condenaron por prevaricato.

Pero los indicios de infiltración no se reducen al caso Valencia Cossio. En abril de 2009 la Corte Suprema condenó a Jorge Cañedo de la Hoz, ex fiscal delegado ante el Tribunal, por el delito de prevaricato. El ex fiscal dejó en libertad y precluyó una investigación en contra del ex alcalde de Frontino por sus presuntos nexos con los grupos paramilitares. La Corte Suprema estudió las razones de Cañedo de la Hoz para tomar esta decisión y determinó que el ex fiscal actuó por fuera de la ley. Según la Corte, el ex fiscal “[...] truncó los anhelos ciudadanos de que se emprendiera una investigación enderezada a establecer la existencia de indebidos actos de constreñimiento y los torvos y presuntos nexos del entonces alcalde de Frontino, Gilberto Rodríguez Celis, con grupos paramilitares”.⁶¹

Además de estos casos, que involucran a dos de las personas más importantes en la Fiscalía en Medellín, mucho se ha rumorado acerca de los nexos de los actores armados ilegales con algunos fiscales e investigadores de menor jerarquía.

El segundo caso ocurrió en Cúcuta. Se conoce que la casa Castaño ingresó a la región del Catatumbo en 1999. En esa época, importantes sectores sociales y de la justicia fueron víctimas de los paramilitares. A partir de entonces, en la ciudad de Cúcuta operaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, el bloque Catatumbo —comandado por Salvatore Mancuso—, y el frente Fronteras —comandado por Iván Larverde alias “La Iguana”—. Fue precisamente esta estructura la que infiltró la Dirección Seccional de Fiscalías de Cúcuta. Luego de su desmovilización, Salvatore Mancuso y alias “La Iguana”, reconocieron haber recibido apoyo e información de Ana María Flórez.⁶²

61 Es importante aclarar, sin embargo, que el ex fiscal fue condenado por frenar ilegalmente una investigación que vinculaba a un ex alcalde con los paramilitares y no por tener nexos con ellos.

62 *El Tiempo*, “Salvatore Mancuso dijo haber recibido de oficiales información para masacres de El Aro y Mapiripán”, 16 de enero de

Todo indica que la infiltración de la Fiscalía en Cúcuta comenzó cuando el ex fiscal Osorio nombró a Ana María Flórez, alias “La Batichica”, como fiscal especializada en 2001. Algunos de los fiscales entrevistados afirmaron que Flórez se empeñó en ordenar allanamientos y capturas en contra de personas supuestamente relacionadas con la subversión, empeño que contrastaba con su inactividad en los casos que implicaban a los paramilitares.⁶³ En 2003, luego de un atentado ocurrido en el centro comercial La Alejandría, el ex presidente Uribe y el ex fiscal general Osorio se trasladaron a la ciudad de Cúcuta y afirmaron que existían serios indicios de que la Fiscalía había sido infiltrada por la subversión. Al poco tiempo, el ex fiscal Osorio nombró a Flórez como directora seccional, quien pasó a tener funciones administrativas y continuó favoreciendo a los paramilitares.

Según la Corte Suprema, Flórez aprovechó su posición privilegiada para acceder a los expedientes e informar a los paramilitares de las actuaciones de la justicia. Para la Corte, la función de Flórez en la organización criminal era “[...] dejar a salvo las acciones al margen de la ley, llevadas a cabo por la organización armada”. La Corte probó que Flórez informó a los paramilitares cuando desde Bogotá se desplazaron algunos fiscales a investigar hechos en su contra o a capturarlos.⁶⁴ Algunas organizaciones sociales han presentado denuncias más graves en contra de Flórez, en el sentido de que habría filtrado información de testigos y funcionarios judiciales que posteriormente fueron asesinados.

2007; *Verdad Abierta*, “La Fiscalía contó cómo las AUC se tomaron Norte de Santander”, 8 de julio de 2010.

63 Uno de los fiscales que entrevistamos sostuvo que Flórez le mencionó que la justicia debía estar del lado de los “buenos” (los militares y paramilitares).

64 En palabras de la Corte, Flórez “[...] informó al grupo armado ilegal que opera en la ciudad de Cúcuta, algunas de las decisiones que se iban a adoptar dentro de las investigaciones que se les adelantaban y, adicionalmente, en eventos en los que, en comisión, se desplazaban funcionarios al servicio de la Fiscalía General de la Nación desde la ciudad de Bogotá D.C.”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 21 de marzo de 2007, sentencia 23973.

En marzo de 2007, la Corte Suprema condenó a Flórez por los delitos de concierto para delinquir y utilización de información privilegiada; la ex directora Seccional es hoy prófuga de la justicia.⁶⁵ Al parecer, la infiltración de la Fiscalía de Cúcuta no se limita a la ex directora seccional.⁶⁶

Los casos de Cúcuta y Medellín son los ejemplos más claros de justicia sometida por narcotraficantes y grupos paramilitares. Son casos relativamente claros porque la misma justicia ha investigado o demostrado su existencia. Pero es muy posible que estos casos no sean los únicos. Algunos ex jefes paramilitares y varios medios de comunicación han afirmado que otros funcionarios de la justicia, al parecer, tenían nexos con los paras. Lastimosamente, aún falta mucho por conocer. Es por eso que uno de los retos de la justicia frente a los ICRCE es investigar y sancionar la corrupción en la rama judicial.⁶⁷

La justicia rutinaria resiste (Tipo E)

Tampoco existe mucha información sobre la resistencia de la justicia rutinaria a los ICRCE. Es muy probable que eso se deba a que estos casos son relativamente escasos en razón de que buena parte de los jueces ordinarios, sobre todo aquellos

65 Una fiscal delegada ante la Corte Suprema la privó de la libertad como medida preventiva mientras se surtía el proceso penal. Sin embargo, el ex vicefiscal —hoy fiscal General encargado— la dejó en libertad.

66 La asistente de Flórez, Magaly Yaneth Moreno, también fue condenada por favorecer a los paras. Dos casos adicionales han sido referidos. Primero, Edgar Ignacio Fierro Flórez, alias “Don Antonio”, mencionó en una versión libre que supuestamente tuvo nexos con el ex director seccional del CTI en Cúcuta. Segundo, algunos desmovilizados han mencionado que la ex fiscal local de Tibú era muy cercana a ellos. Esta investigación fue archivada. *Revista Semana*, “Los crímenes de ‘Don Antonio’”. 21 de abril de 2007.

67 Recientemente, por ejemplo, el Consejo Seccional de la Judicatura del departamento del Valle tomó una decisión polémica por vía de tutela. La Procuraduría había destituido e inhabilitado al gobernador Juan Carlos Abadía por haber participado en política. Tiempo después, el Consejo de la Judicatura le concedió una tutela y ordenó su restitución al cargo. Aunque la ilegalidad de este caso no está demostrada, el procurador está convencido de que así es. *El Espectador*, “Judicatura es incompetente en caso Abadía: Procuraduría”, 16 de junio de 2010.

que trabajan en zonas con presencia de actores armados, no tienen la capacidad institucional de enfrentarse a las organizaciones armadas. Por eso son muy pocos los casos en los cuales la justicia penal ordinaria ha investigado y juzgado delitos de los actores armados ilegales y de los funcionarios del Estado que los favorecen. Estos casos, además de escasos, con alguna frecuencia tienen un final trágico.⁶⁸

A continuación mostramos de qué manera la justicia rutinaria habría resistido a los ICRCE. Para eso analizamos tres retos que se le presentan a los jueces en estos casos: sancionar y desarticular a los actores ilegales, sancionar a los políticos y servidores públicos que se aliaron con ellos, y sancionar los actos de corrupción administrativa.

La investigación y el juzgamiento de actores armados ilegales desmovilizados

La justicia rutinaria ha tenido actitudes de resistencia contra los ICRCE investigando y sancionando a los actores armados ilegales. Estas actitudes, sin embargo, parecerían excepcionales. Aquí buscamos determinar hasta qué punto la rama judicial había investigado y sancionado a los actores armados ilegales que finalmente se desmovilizaron. Para ello le solicitamos a la Fiscalía que nos informara sobre los antecedentes de los desmovilizados (las condenas en firme, el tipo de delitos y la fecha de la condena). Dejamos por fuera aquellas condenas que la justicia ha impuesto luego de la desmovilización, porque nuestro objetivo era comparar los delitos sancionados efectivamente por la justicia sin el proceso de desmovilización, con los hechos susceptibles de ser sancionados que los

68 La violencia política, ejercida específicamente a través de asesinatos, desapariciones y secuestros, ha afectado profundamente la acción de la administración de justicia. Entre 1979 y 1991 unos 290 funcionarios judiciales fueron asesinados. Según el Consejo Superior de la Judicatura (2010) entre el 2000 y el 2006 fueron asesinados 8 funcionarios. Estas cifras, sin embargo, han sido controvertidas por académicos, medios de comunicación y organizaciones sociales. Al respecto véanse Comisión Andina de Juristas (1992), Comisión Colombiana de Juristas (2005), García Villegas (2008), ILSA (2009) y *Verdad Abierta*, “Los héroes de la Justicia”, 30 de junio de 2009.

desmovilizados han confesado. Esta comparación brinda una imagen global de las acciones y los resultados de la justicia antes de que los grupos paramilitares dejaran las armas.

Somos conscientes de que medir la actividad de la justicia por la cantidad de condenas es algo que tiene problemas. Decisiones como las sentencias absolutorias o las decisiones intermedias —apertura de investigación, imputaciones, acusaciones, etc.— quedan por fuera del análisis. Por eso, el estudio de los antecedentes que llevamos a cabo es una medida aproximada de la *impunidad real*.⁶⁹ Esta medida tiene problemas de subregistro pero en menor dimensión. Esto es así porque partimos del hecho de que son los mismos desmovilizados quienes informan la cantidad de actos delictivos cometidos.⁷⁰ Con estas aclaraciones veamos los resultados.

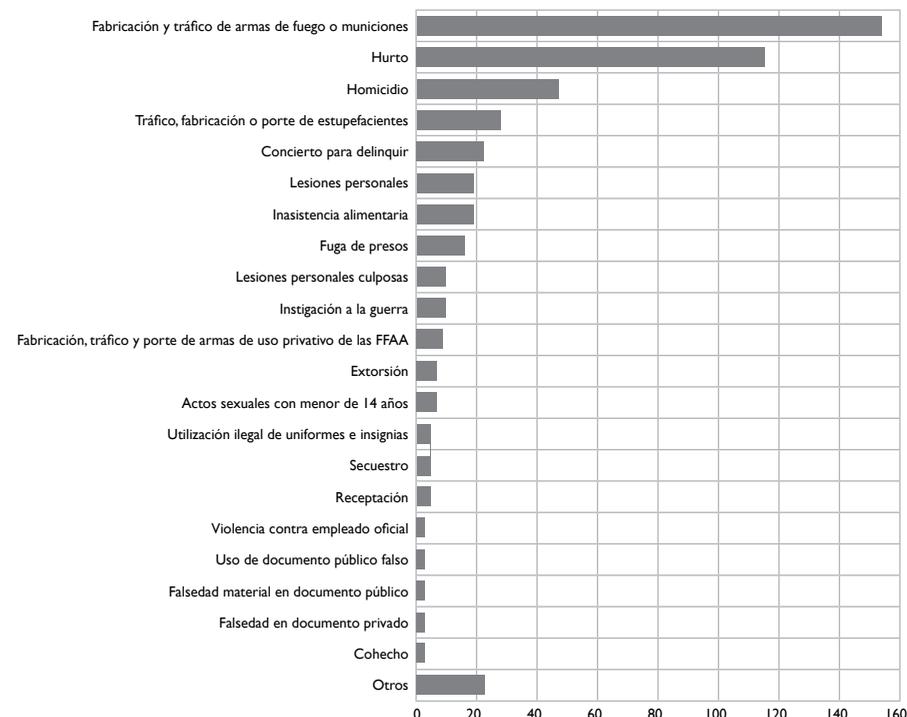
Primero, según la Fiscalía, de los desmovilizados incluidos en los listados entregados por el gobierno (3.637), tan sólo 307 tenían antecedentes: sólo el 8,5% de los desmovilizados había sido sancionado por la justicia antes de la desmovilización.⁷¹ Segundo, los 307 desmovilizados con antecedentes habían sido condenados por 517 delitos. Esto quiere decir que los desmovilizados con antecedentes —ese 8,5%— fueron sancionados en promedio por 1,7 delitos. Si se considera que los desmovilizados hacían parte de un actor armado ilegal con un abultado

69 Con este estudio nos acercamos a una medida de impunidad real, entendida ésta como la ausencia de sanción ante hechos que requieren ser sancionados (Uprimny et ál. 2006b). El gran problema de la impunidad real es determinar la cantidad de delitos que ocurren en una sociedad y que no han sido puestos en conocimiento de la justicia (subregistro).

70 El subregistro ocurriría, principalmente, por el interés de los desmovilizados de callar un importante número de hechos. A pesar de ello, los incentivos de la Ley de Justicia y Paz —luego de la intervención de las altas cortes— nos hacen pensar que el subregistro no sería tan grande como el de otras áreas.

71 Estos porcentajes seguramente son menores si se indaga por los antecedentes de los 31.810 ilegales que dejaron las armas. Esto porque la Ley de Justicia y Paz ha sido residual en relación con los desmovilizados. Sólo 4.490 de ellos, según la Fiscalía, han sido incluidos en los listados del gobierno para acogerse a la ley (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración 2010).

GRÁFICA I
Antecedentes de los desmovilizados.
Ley 975 de 2005
(Colombia, 1987-2005)



FUENTE: Fiscalía General de la Nación (2009) y cálculos de los autores.

historial delictivo, es presumible que esos 307 desmovilizados con antecedentes hubiesen cometido más de dos delitos. De hecho, los mismos desmovilizados postulados a la Ley de Justicia y Paz han enunciado 62.723 y confesado 30.267 delitos. Esto implica que la justicia había sancionado el 0,8% de los delitos enunciados y el 1,7% de los confesados (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración 2010). Pero ¿por cuáles delitos fueron condenados los hoy desmovilizados antes de su desmovilización?

Según la gráfica 1, la justicia había sancionado a los desmovilizados principalmente por tres delitos: fabricación y tráfico de armas de fuego o municiones (154 condenas), hurto (115 condenas) y homicidio (47 condenas). Llama la atención que

los paramilitares habían sido condenados —en su mayoría— por portar armas o hurtar bienes. Las condenas por delitos contra la vida, la integridad o la libertad de las personas eran muy escasas. Del tipo de delitos también se puede inferir que la justicia tampoco había enfrentado el problema como un asunto de criminalidad organizada. Los paramilitares no delinquirían individualmente; lo hacían como partícipes de una organización criminal. El delito de concierto para delinquir podría ser un indicador aproximado —un proxy— para medir las actuaciones de la justicia frente a la criminalidad organizada. Es aproximado, porque no todo concierto para delinquir es criminalidad organizada, pero toda acción catalogable como criminalidad organizada requiere del concierto para delinquir (Guzmán y Uprimny s. f.).⁷² Llama la atención que sólo existan 23 condenas por ese delito. Esto quiere decir que las 494 condenas restantes fueron tratadas como delitos aislados e individuales.

Así pues, si bien es posible hablar de resistencia por parte de la justicia rutinaria frente a los ICRCE, se trata de un fenómeno limitado y parcial.

La investigación y el juzgamiento de los funcionarios del Estado que favorecen a los actores armados ilegales

La justicia rutinaria también ha mostrado actitudes de resistencia a los ICRCE investigando y juzgando a varios funcionarios públicos cercanos a los grupos ilegales. Los congresistas no son los únicos funcionarios del Estado que se han aliado con los actores armados ilegales (con los grupos paramilitares principalmente). Frente a este tipo de funcionarios —que carecen de fuero constitucional— la justicia penal también ha reaccionado aunque con resultados limitados. El cuadro 6 muestra la cantidad de investigaciones y juicios que se han iniciado en contra de políticos, servidores públicos y miembros de las Fuerzas Armadas.

72 Un ejemplo de esta diferencia podría ser el siguiente: dos personas acuerdan hurtar un establecimiento comercial. Este hecho se tipifica como concierto para delinquir porque existe un acuerdo de voluntades para cometer delitos; pero este acuerdo de voluntades puede ser circunstancial, es decir, no responder a una empresa criminal.

CUADRO 6.
Investigaciones iniciadas por la justicia penal en contra de autoridades públicas que favorecen a los grupos paramilitares

Cargo	N°
Políticos	412
Miembros de las Fuerzas Armadas	352
Servidores Públicos	121
Total	885

FUENTE: Fiscalía General de la Nación (2010, 30 de junio).

La Fiscalía había investigado al menos a 885 empleados del Estado. Que la Fiscalía investigue es muy importante, no obstante, hasta el mes de abril de 2009 este organismo informó de la existencia de sólo 25 condenas por alianzas con los grupos paramilitares. Igualmente, es muy poco lo que la justicia conoce de las alianzas entre políticos y guerrilleros: sólo 12 casos estaban siendo investigados (López 2010).

Investigación y juzgamiento de hechos de corrupción pública

La justicia rutinaria también ha mostrado una actitud de resistencia contra los ICRCE investigando y sancionando los hechos de corrupción. Infortunadamente, los resultados en este tema tampoco son los mejores (Garay 2007). Las gráficas 2 y 3 muestran la capacidad de la Fiscalía para responder a la demanda de justicia en temas de corrupción. Los delitos contra la administración pública y contra la administración de justicia generalmente —no siempre— son cometidos por servidores públicos. Para determinarlo calculamos la tasa de congestión⁷³ diferenciando el momento procesal —investigación

73 La tasa de congestión es uno de los indicadores más utilizados para medir el flujo de procesos en la Justicia. Esta tasa es la medida inversa a la tasa de resolución. Aquí, entonces, se comparan la demanda y la oferta de justicia para determinar la cantidad de procesos que anualmente la justicia deja sin resolver. En la demanda de justicia contabilizamos los casos que ingresan en un año determinado y los que quedaron sin resolver del año anterior.

previa o instrucción— y la autoridad en la Fiscalía que toma las decisiones —Unidad Nacional Especializada o Unidades en general—. Cuando el indicador se acerca a 0, se supone que la demanda de justicia es atendida.

Comencemos con la Unidad Nacional de Fiscalías Especializada en delitos contra la Administración Pública. Esta Unidad, por lo general, estudia los casos de corrupción de mayor sensibilidad nacional. La gráfica 2 muestra que esta Unidad Nacional tiene serios problemas para atender toda la demanda de justicia que recibe. En 2008, por ejemplo, esta Unidad Especializada dejó sin resolver aproximadamente 7 de cada 10 casos. Lo preocupante es que, con el paso de los años, la congestión —al menos en la etapa de investigación previa— aumenta.

Adicionalmente, las Unidades de Administración Pública y Administración de Justicia también tienen un comportamiento estable en materia de congestión (gráfica 3). A pesar de ello, la tasa de congestión sigue siendo muy alta. En la etapa de investigación previa, aproximadamente 5 de cada 10 casos se quedan sin resolver, y en la etapa de investigación formal son 4 de cada 10.

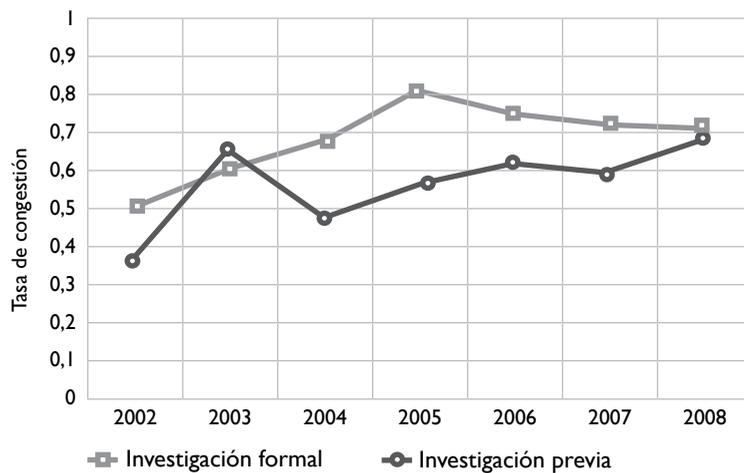
Esta aproximación global a la congestión judicial en los delitos contra la administración pública mostraría que si bien la justicia reacciona contra los hechos de corrupción (resiste los ICRCE), tiene grandes limitaciones para lograr resultados.

La justicia rutinaria se acomoda (Tipo F)

Lo más frecuente es que los jueces y fiscales asuman una posición intermedia entre ceder y resistir a los ICRCE. Muchos jueces y fiscales trabajan en sitios en donde las instituciones municipales operan con un aire de normalidad: todos los funcionarios están presentes y deciden utilizando las formas del derecho. Sin embargo, en la práctica, sus decisiones suelen ser el resultado de presiones o de intimidaciones por parte de grupos armados. No siempre esas intimidaciones son explícitas. Con mucha frecuencia son fruto del contexto: los jueces y fiscales saben muy bien que, en medio del conflicto en el que se encuentran, tienen que tomar una decisión que no afecte o moleste a ninguna de las dos partes. Por lo general, los funcionarios judiciales no son héroes, ni tienen por qué serlo, y por

GRÁFICA 2

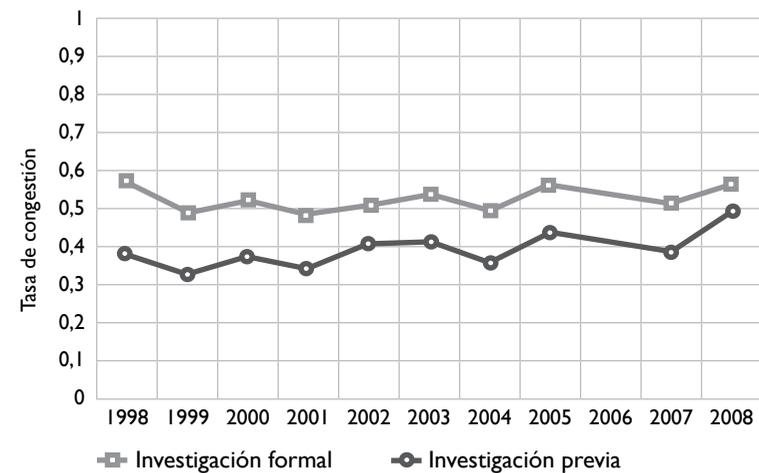
Congestión en la Unidad Nacional de Fiscalías Especializada en Delitos contra la Administración Pública (Colombia, 2002- 2008)



FUENTE: Fiscalía General de la Nación (2009) con cálculos de los autores.

GRÁFICA 3

Congestión Unidades de Administración Pública y Administración de Justicia (Colombia, 1998- 2008)



FUENTE: Fiscalía General de la Nación (2009) con cálculos de los autores.

eso es natural que se adapten a las circunstancias y adecuen las normas y los procedimientos a lo que “buenamente pueden hacer”.⁷⁴ Así pues, de los tres tipos de justicia anotados —sometida, resistente y acomodada— este es el más frecuente y quizás el más difícil de detectar.

En este apartado presentamos, en primer lugar, una aproximación cuantitativa del trabajo que llevan a cabo los jueces que se encuentran ubicados en zonas de conflicto armado y, en segundo lugar, un estudio de caso cualitativo acerca de la justicia penal en el departamento de Arauca.

La hipótesis que aquí tratamos de verificar es la siguiente: a mayor presencia de violencia de los grupos que hacen parte del conflicto, menor es el cúmulo de trabajo que tienen los jueces, representado en el total de lo que ingresa a sus juzgados y de lo que ellos deciden.⁷⁵ Dicho en otros términos: la justicia sometida, como la acomodada, recibe muy poca demanda de justicia. Mucho menos cuando se trata de asuntos penales. No sólo la población no acude a ellos —por temor o porque no cree en el Estado— para poner en conocimiento de las autoridades hechos que puedan ser imputados a los actores armados, sino que en los pocos casos en los cuales se inicia un proceso penal los jueces y fiscales son incapaces —también por temor o por falta de medios o por ambos— de investigar y condenar a los culpables.

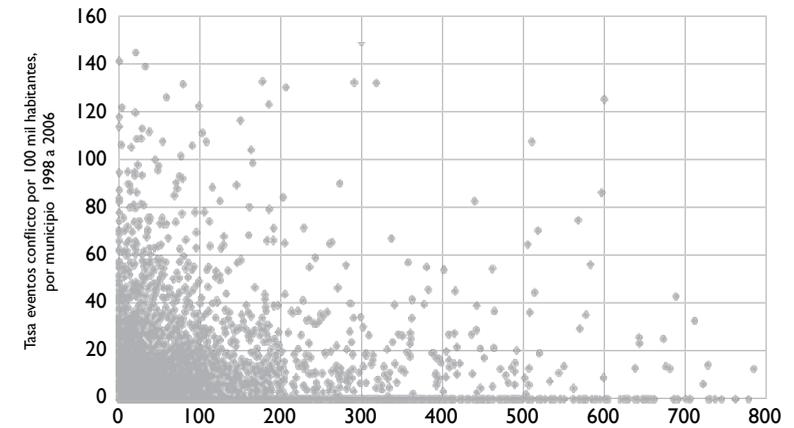
La relación entre justicia y conflicto

La gráfica 4 relaciona los niveles de violencia con la provisión de justicia. Esto se logra comparando la tasa de eventos violentos por cien mil habitantes por municipio (en el eje vertical), con la tasa de entradas de casos de materia penal que llegan a los juzgados promiscuos municipales, por cien mil habitantes (en el eje horizontal). Cada punto de la gráfica representa la

74 Esta afirmación está fundada en lo que dicen los propios jueces cuando se les entrevista; por tanto, es una afirmación fáctica, sociológica, no es un juicio de valor. No descalifica la preocupación de quienes estiman que ese acomodamiento es inaceptable.

75 Los resultados de investigación que presentamos a continuación fueron publicados en el libro *Jueces sin Estado* (García Villegas, 2008).

GRÁFICA 4
Tasa de eventos de conflicto vs. tasas de entradas de casos por materia penal por 100 mil habitantes (jueces promiscuos) (Colombia, 1998-2006)



FUENTE: Consejo Superior de la Judicatura - Base de datos sobre movimiento de procesos por tipo de proceso y entrada y salida. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - Censos 93-05. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) - Base de datos sobre conflicto armado. Datos procesados por: Cerac.

combinación del valor de la tasa de eventos de conflicto con la tasa de entradas de casos para cada municipio y cada año de la muestra (1998-2006). De esta manera, los puntos que están cerca del origen —parte inferior izquierda— mostrarían un bajo nivel de violencia del conflicto y un bajo nivel de entradas a la justicia penal. En un mundo ideal uno esperaría que, en presencia de conflicto armado, la justicia conociera de un gran número de estos casos de violencia. Si esto fuera así habría una relación positiva entre el número de eventos del conflicto y las entradas de justicia que gráficamente se vería en una concentración de puntos en la mitad y en la parte superior derecha del cuadro. Lo que se encuentra es precisamente lo contrario: la mayor parte de los puntos están ubicados sobre los ejes, lo cual indica que a mayores niveles de riesgo de violencia de conflicto hay una menor provisión de justicia penal.⁷⁶

76 Para facilitar la lectura se han eliminando los datos atípicos, es decir, los casos excepcionales, como por ejemplo los puntos que están

La concentración de casos en la parte inferior izquierda de la gráfica sugiere que la relación inversa entre la intensidad del conflicto y el funcionamiento de la justicia —es decir, la hipótesis enunciada— es algo que está soportado en evidencia cuantitativa. La concentración de puntos hacia la izquierda de la tabla y su declive a medida que se avanza en la línea horizontal muestra esa relación inversa entre violencia y justicia. En efecto, un cálculo simple de la correlación⁷⁷ entre estas dos tasas resulta en una correlación de $-.013$ y de $-0,09$, de manera significativa, para el caso de entradas y salidas respectivamente.⁷⁸ Lo cual quiere decir que cuando una de las variables aumenta en una unidad, la otra disminuye en un 13% para el caso de las entradas y en un 9% para el caso de las salidas. Aún así esta prueba no dice nada acerca de la relación de causalidad entre las entradas / salidas y los eventos de conflicto, pero sí sugiere que efectivamente existe una relación negativa entre las variables de interés, entradas / salidas de casos y eventos de conflicto. Igualmente, se realizó la misma prueba para el caso de las tasas de entradas / salidas departamentales y anuales. Se encontró un coeficiente de correlación significativo⁷⁹ con un valor de $-0,12$ para las salidas de casos de justicia a nivel departamental.

Los puntos concentrados a lo largo del eje horizontal representan aquellos municipios en donde hay pocos eventos violentos y mucha oferta y demanda de justicia. Estos son casos excepcionales.

En síntesis, en esta investigación de Dejusticia mostró la capacidad enorme que tienen los actores armados en las zonas donde operan para lograr el acomodamiento de los jueces municipales a los propósitos ilegales de esos actores.

entre 3.000 y 4.000 entradas por 100 mil habitantes.

77 Se utilizó el coeficiente de Spearman con base en datos municipales y anuales. Este es un coeficiente que mide la asociación o interdependencia entre dos variables discretas, es decir, que toman valores enteros.

78 Con una significancia de 5%.

79 Con un nivel de significancia del 5%.

La justicia penal en Arauca

Arauca es un caso interesante para comprender las limitaciones de la justicia en zonas de conflicto armado. La justicia penal en Arauca ha estado afectada por el histórico poder del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en ese departamento. Por eso pensamos que este podía ser un caso interesante de justicia sometida por parte de la guerrilla que pudiera ser comparado con los casos de justicia sometida por los paramilitares. No obstante, no logramos confirmar esta hipótesis.

Consultamos información de prensa e institucional, y fuimos a la región para entrevistarnos con varios funcionarios judiciales y abogados. En este desplazamiento comprobamos nuevamente lo difícil que es hacer investigación en zonas de conflicto armado, y la cantidad de tiempo y recursos que se necesitan para lograr resultados. Aquí hacemos una apretada síntesis de lo que encontramos.

A partir de 2002 actores legales e ilegales confluyeron en Arauca con el propósito de expulsar a la guerrilla de la región. Hasta ese entonces la justicia en Arauca no había actuado en contra de la subversión y de las autoridades locales.

Durante mucho tiempo el Estado no se hizo presente en Arauca y ese vacío fue suplido por el ELN. En un contexto como ese, las autoridades estatales debían acoplarse al poder real, subversivo, imperante en la región, y la administración de justicia no fue la excepción. No sobra agregar que hasta hace algunos años la justicia penal en Arauca no tenía una presencia significativa, y que los casos de mayor trascendencia se adelantaban en Cúcuta o en Bogotá.

Este predominio de la subversión empezó a ser disputado por el Estado a finales de la década pasada, lo cual coincide con la llegada de los paramilitares al departamento. Mientras el bloque Vencedores de Arauca incursionó en la región y poco a poco le fue ganando espacios a la guerrilla, el Estado colombiano empezó a llevar a cabo, a partir del 2002, importantes operaciones militares. En esas operaciones la fuerza pública contó con el apoyo de la Fiscalía, en especial con la Estructura

de Apoyo que opera en la 18 Brigada del Ejército. No obstante, hubo fuertes críticas sobre la manera como se adelantaron estas operaciones militares debido a la captura masiva e ilegal de personas, al allanamiento de residencias de forma arbitraria y al maltrato de la población (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2004).

Una de las operaciones de mayor despliegue se realizó en el 2003 y se denominó “Operación Dignidad”. En esta acción se capturaron varios dirigentes de la clase política araucana por presuntos nexos con el ELN.⁸⁰ Los funcionarios que entrevistamos coinciden en afirmar que si bien muchos de los implicados tenían relaciones con el ELN, el proceso judicial sirvió sobre todo para excluir a la oposición del debate electoral. De hecho, si bien algunos fueron condenados y otros absueltos, todos resultaron excluidos del debate político. El hecho es que muchas de las conductas delictivas de los procesos judiciales venían ocurriendo desde años atrás y, a pesar de ello, la justicia no había tomado decisiones importantes para enfrentarlas.

Algunos entrevistados incluso sostuvieron que en Arauca la justicia tomó partido por los grupos paramilitares y favoreció su proceso de expansión en la región; esto se confirmaría no sólo con la dinámica que tomó el conflicto armado desde 2002, sino porque Ana María Flórez —la ex directora seccional de Fiscalías de Cúcuta condenada por formar parte de los

80 Según información de prensa, en el grupo de detenidos se encontraban, entre otros: el alcalde de Arauca de aquel entonces, Jorge Cedeño; la contralora departamental, Edna del Carmen Benítez; la gerente de la empresa de Energía, Ana Emma Mejía Mojica; la ex alcaldesa de Arauca Iliana Baroni; la ex alcaldesa de Tame, María Helena Molina; los ex gobernadores Federico Gallardo y Gustavo Carmelo Castellanos; el candidato a la gobernación en el 2003, Helmer José Muñoz; la candidata a la Alcaldía de Tame en el 2003, Beatriz Coronado; los candidatos a la Alcaldía de Arauca en el 2003, William Reyes Cadena y Benjamín Socadagui; el candidato a la Alcaldía de Saravena en el 2003, Antonio José Ortega; los ex diputados Ramón del Carmen Garcés, Elianor Ávila y Helman Rico, en el 2000, y los candidatas a la Asamblea en el 2003, Mercedes Rincón, Pedro Jesús Orjuela y Orlando Barahona. *El Tiempo*, “Presa la dirigencia araucana”, 22 de octubre de 2003.

grupos paramilitares— tenía competencia tanto en Norte de Santander como en Arauca. Ciertamente, el hecho fue que cuando la guerrilla fue debilitada y el Estado hizo presencia en la región, la justicia pudo hacer frente a la subversión, no antes.

Para los entrevistados los procesos en contra de la clase dirigente tuvieron motivaciones múltiples: ánimo de atacar la infiltración por parte de la subversión, intención de fortalecer la presencia estatal, y la motivación política de excluir a la oposición de la competencia electoral. Finalmente, es importante reconocer que los entrevistados desconocen la existencia de investigaciones o escándalos de corrupción judicial para favorecer a los actores ilegales. Sin embargo, afirman que la corrupción en el departamento es alarmante.

Como se observa, antes del 2002, las acciones de la justicia en contra del ELN y de la clase dirigente araucana fueron casi inexistentes. Esta debilidad de la justicia coincide con el predominio del ELN en la región. El balance de fuerzas entre los actores armados cambió en 2003 debido a las operaciones de la fuerza pública y al fortalecimiento de los grupos paramilitares en la región. Este nuevo balance de fuerzas parecería reflejarse en la acción de la justicia local contra la subversión y sus aliados (no en la inhibición como hasta entonces), y en la inhibición contra los grupos paramilitares.⁸¹ Con esta información, sin embargo, sólo podemos decir que la justicia penal en Arauca parece haber adoptado una actitud simplemente de acomodamiento respecto del poder armado en la región.⁸²

81 El gobernador electo en el 2003, Julio Acosta, es hoy prófugo de la justicia (bogotana) porque varios paramilitares desmovilizados reconocieron que tenían compromisos con él. Durante el mandato de Acosta se realizaron las operaciones militares y las actuaciones judiciales en contra de la subversión y la clase política que los favoreció.

82 Pero tenemos muchas dudas. Es muy probable que se trate más bien de un caso de justicia sometida por la guerrilla. Sin embargo, no tuvimos ni el tiempo ni los recursos necesarios para hacer la investigación de fondo que nos podría haber llevado a esta conclusión. A principios de octubre de 2009 estas dudas se incrementaron con ocasión de la fuga del jefe guerrillero “Pablito”. El ex presidente Uribe y el ex ministro del Interior pusieron de presente la posibilidad de que en este caso haya habido corrupción. Por tal motivo, el personal y el

Consideraciones finales

En este capítulo hemos presentado las distintas actitudes que la justicia puede desempeñar ante los ICRCE.

En primer lugar, la justicia protagónica —con buena parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las actuaciones recientes de la Corte Suprema— ha resistido los ICRCE. Las actuaciones de las altas cortes han sido claves para develar las alianzas de políticos y funcionarios estatales con los actores ilegales (principalmente paramilitares). Esto ha sido posible gracias a la independencia histórica de la justicia colombiana, y en particular de las altas cortes, que tan sólo en los últimos años se ha visto amenazada seriamente.

Este capital institucional, representado en la tradición de equilibrio institucional colombiana, se encuentra en peligro de desaparecer debido a la actual concentración del poder en manos del Ejecutivo. De un lado, la reelección presidencial inmediata debilitó el sistema de pesos y contrapesos institucionales que definió la CP y, con ello, afectó la independencia de la justicia. De otro lado, la actitud autoritaria del gobierno de Álvaro Uribe y de los miembros de la coalición se manifestó en las constantes descalificaciones y agresiones al trabajo de la justicia y, en especial, al de la Corte Suprema de Justicia. Las actitudes de la justicia que resisten los ICRCE fueron, en lugar de apoyadas, desprestigiadas por el gobierno y la coalición.

El rol de resistencia que ha cumplido la justicia ha sido mucho más claro en la justicia protagónica que en la rutinaria. En términos generales, mientras que la justicia protagónica se debate entre actitudes de resistencia y de sometimiento, la justicia rutinaria lo hace entre actitudes de sometimiento y de acomodamiento. Ha sido la justicia en el nivel central la que ha dado importantes pasos para contener los ICRCE, pasos que con muchas limitaciones los funcionarios judiciales en las re-

director de la Cárcel fueron trasladados. *El Espectador*, “Trasladan a director de cárcel de Arauca por sospecha en fuga de ‘Pablito’”, 8 de octubre de 2009.

giones han tratado de seguir. Como se mostró, las actuaciones de la justicia regional para contener el potencial criminal de los grupos paramilitares a lo largo de su historia fueron muy débiles y, hasta el momento, las investigaciones de las alianzas entre actores ilegales y autoridades regionales no muestran resultados importantes.

Infortunadamente, ciertas parcelas de la justicia protagónica también han sido sometidas por actores legales e ilegales. En este capítulo presentamos las implicaciones que para la justicia tiene el proceso de concentración del poder que ha ocurrido en los últimos años. El gobierno y la coalición de gobierno han incrementado su influencia en la SD del Consejo Superior de la Judicatura y han generado importantes riesgos para la impunidad de los políticos investigados y sancionados por sus nexos con los actores ilegales. Pero este sometimiento —aunque indeseable y perjudicial para enfrentar los ICRCE— fue llevado a cabo por actores legales. Esto es así, aunque no es posible ignorar que en la elección de los magistrados de esta sala participaron los mismos partidos y congresistas que actualmente están siendo cuestionados por sus nexos con los actores ilegales.

En algunas regiones, además, la justicia rutinaria —en especial la Fiscalía— ha sido sometida por los actores armados ilegales, principalmente por los grupos paramilitares.

Sin embargo, no todo es negro o blanco. Entre la legalidad y la ilegalidad existe una institucionalidad híbrida en donde los funcionarios del Estado se acomodan a las limitaciones de un contexto esencialmente conflictivo. Por ello hablamos también de una actitud de acomodamiento en la cual los jueces hacen lo que medianamente pueden hacer, o lo que el poder real les permite. Este parece ser el principal rol que ha desempeñado la justicia rutinaria.

Cuando los sectores progresistas, o simplemente honestos, de la justicia no cuentan con el apoyo de la ciudadanía y de las otras ramas del poder público para llevar a cabo sus tareas, la justicia queda en manos de los sectores más retardatarios. Es

por eso que el fortalecimiento de la independencia judicial es una de las principales tareas de los gobernantes y de la sociedad para enfrentar los ICRCE en Colombia. Que esto se logre depende en buena parte de la actitud que adopte el nuevo gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

Capítulo 4

Elecciones y autoridades electorales en Colombia¹

En las sociedades que tienen herencia latina, como la nuestra, existe un gusto particular por las discusiones abstractas. Se piensa que los debates que merecen la pena son los generales, y que los asuntos concretos están hechos para mentes poco exigentes. Esta idea está particularmente arraigada en el derecho y en la política. Los grandes pensadores del derecho público, por ejemplo, se interesan mucho por la teoría de la democracia y muy poco por el derecho electoral.

Pero en esto se equivocan. La suerte del sistema democrático depende, en buena medida, de los procedimientos minuciosos y muchas veces tediosos que se encuentran plasmados en las normas electorales. En estos procedimientos se juega buena parte del éxito de las democracias y quienes trabajan en los grandes temas del derecho público deberían interesarse en ellos. Los políticos tradicionales, en cambio, saben muy bien de la importancia que tienen estos procedimientos y por eso son grandes conocedores del tema, y muchos de ellos tienen una capacidad extraordinaria para manipular el derecho electoral en beneficio de sus intereses políticos.

La creencia, sólo parcialmente fundada, de que la democracia colombiana es una de las más sólidas del continente ha fomentado entre nosotros un desinterés negligente por el sistema electoral; ese desinterés, a su turno, ha permitido que los políticos de carrera —ellos sí expertos en los procedimientos electorales— manipulen estas normas casi a su antojo. Ya es hora de que entendamos que la suerte de la democracia no sólo se juega en los principios generales sino también en los detalles de sus reglas de juego electoral.

¹ Algunas ideas de este capítulo fueron publicadas en la *Revista Foro* 71.

La existencia de autoridades electorales dotadas de la capacidad, la transparencia y la imparcialidad suficientes para garantizar la legalidad de los procesos electorales es una condición indispensable para el buen funcionamiento de la democracia (Fix Zamudio 1999; Jaramillo 2007, 2008; Orozco 1999). En Colombia, sobre todo durante los últimos años, la captura de la representación política por parte de las organizaciones criminales ha puesto en evidencia la existencia de debilidades y fallas protuberantes en el sistema electoral. En el año 2010, tanto la Registraduría como el Consejo Nacional Electoral (CNE), mostraron deficiencias graves en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control. Es por eso que cada vez se habla más de la necesidad de reformar tanto el sistema como la organización electoral.

Teniendo en cuenta que una reforma político-electoral exitosa depende, en buena medida, de un diagnóstico acertado, ampliamente discutido y compartido por los actores interesados, en este capítulo hacemos un análisis del funcionamiento de las autoridades electorales. No somos los primeros en hacerlo² pero creemos que, teniendo en cuenta los últimos acontecimientos, podemos aportar algunas ideas nuevas.

Dividimos el capítulo en cuatro partes. En la primera presentamos algunos elementos teóricos sobre la relación entre contexto socio-político e institucionalidad electoral y formulamos la hipótesis que inspira este capítulo. En la segunda presentamos el diseño institucional de las autoridades electorales y abordamos sus problemas estructurales: la politización y el anacronismo normativo. En la tercera mostramos algunos de los graves problemas de corrupción política que las autoridades electorales deben afrontar. Por último, presentamos algunas consideraciones finales a manera de conclusión.

² Al respecto véanse, entre otros, Giraldo (2000), Jaramillo (2007, 2008), Manrique (2005), Reyes (2005) y Procuraduría General de la Nación (PGN) (2008).

Contexto político y diseño electoral

El éxito de las instituciones depende mucho del contexto socio-político en el cual operan. Es por eso que, al momento de diseñar instituciones electorales, hay que prestar particular atención a los factores históricos, sociales y culturales en los cuales van a operar esas instituciones. Dieter Nohlen (2007) ha mostrado cómo un mismo diseño institucional puede funcionar en algunas regiones y en otras no. En el mismo sentido, Manrique (2005: 30) sostiene que “[e]l modelo concreto a adoptar en cada regulación electoral depende de la consolidación a la que hayan llegado sus instituciones democráticas”. Pablo Santolaya (2006), por su parte, ha propuesto una tipología de autoridades electorales según el grado de “desconfianza” social e institucional que existe (o existió) respecto del funcionamiento democrático de las instituciones. Mientras más alto es el grado de desconfianza, mayor deberá ser el nivel de independencia y transparencia de las autoridades electorales. En países con grados bajos de desconfianza el poder ejecutivo organiza directamente las elecciones; cuando el grado de desconfianza es alto, en cambio, se crean poderes políticamente autónomos para tal efecto (Manrique 2005; Santolaya 2006).³ El cuadro 1 presenta las características centrales de los cuatro tipos ideales de esta clasificación.

Cuando la desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones es baja —tipos I y II—, el poder ejecutivo se suele encargar tanto de administrar los procesos electorales como de mediar en las disputas. La diferencia entre los tipos I y II radica principalmente en que el tipo II contempla unas

³ Es cierto igualmente que la adopción de organismos electorales independientes obedece a una tendencia regional. Fix Zamudio (1999: 34) lo plantea de la siguiente manera: “[t]radicionalmente la solución de los conflictos electorales se encomendaba a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha iniciado la tendencia de atribuir el conocimiento y la decisión de estas controversias de claro contenido político pero con regulación jurídica a órganos autónomos de carácter administrativo, a tribunales ordinarios o a órganos jurisdiccionales especializados, con predominio de estos últimos en los años más recientes”. Esta misma idea, para el caso Latinoamericano, fue reafirmada por Orozco (1999).

CUADRO I
Tipología de autoridades electorales según el grado de desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones

	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV
Desconfianza en la democracia.	Desconfianza baja	Desconfianza medio baja	Desconfianza medio alta	Desconfianza alta
Administración de los procesos electorales y mediación en las disputas electorales.	Órganos administrativos ordinarios (poder ejecutivo).	Órganos administrativos ordinarios (poder ejecutivo) controlados por Juntas Electorales.	Comisiones electorales permanentes (no el poder ejecutivo).	Tribunales electorales (no el poder ejecutivo).
Control de las autoridades electorales.	Las decisiones de la administración son controlables por los jueces.	Las decisiones de la administración y de las Juntas Electorales son controlables por los jueces.	Las decisiones de las Comisiones Electorales son controlables por los jueces.	Actúan como un cuarto poder. Sus decisiones no son controlables por los jueces.
Características.	Confianza en el funcionamiento democrático de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.	Las Juntas Electorales tienen facultades de controlar al poder ejecutivo pero no administran las elecciones.	Las Comisiones Electorales suelen asumir otras funciones como el registro civil o el censo electoral.	Los tribunales administran los procesos electorales y median en las disputas electorales.
Ejemplos.	Alemania, Reino Unido.	España, Argentina.	Israel, Jamaica.	México, Costa Rica.

FUENTE: elaboración de los autores con base en Santolaya (2006) y Manrique (2005).

juntas electorales que no administran las elecciones pero controlan al Ejecutivo. Por el contrario, cuando la desconfianza en el funcionamiento democrático de las instituciones es alta —tipos III y IV— la necesidad de fortalecer e independizar a las autoridades electorales es mayor. En estos casos, el Ejecutivo ya no administra los procesos electorales y esta función suele ser asignada a comisiones —tipo III— o tribunales —tipo IV—. ⁴

Estas breves consideraciones permiten comprender por qué ciertos regímenes políticos sometidos a riesgos electorales ⁵ muy grandes necesitan instituciones electorales imparciales y fortalecidas. Este parecería ser el caso de varios países de América Latina, en donde “[...] la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se adelantó por la instauración del voto universal, igual, directo y secreto” (Jaramillo 2008: 77).

En Colombia existe una desconfianza ciudadana alta sobre el funcionamiento democrático de las instituciones. Esto se debe no sólo a los recientes problemas ligados al aumento del caudillismo, a la concentración del poder como consecuencia de la reelección, a la crisis de los partidos y, en general, de la representación política, sino también a la captura de las elecciones por poderes ilegales. Pero además, fuera de esta desconfianza general existe otra, más específica, de los partidos políticos frente al poder ejecutivo. Fue esta desconfianza la que sirvió de base a las mayorías de la Asamblea Nacional Constituyente para incrementar la incidencia de los partidos políticos en el CNE. El hecho de que en el pasado la parti-

4 En los tribunales electorales —tipo IV— se suele encontrar “[...] una administración mejor dotada con mayor tendencia a la profesionalidad y mucho más estable que la general de su propio Estado” (Manrique 2005: 29).

5 Aquí adoptamos la definición de riesgo electoral propuesta por la Misión de Observación Electoral (MOE) (2007: 5). Según esta organización, “[p]or riesgos electorales se entienden aquellos factores pasivos y activos que afectan la libertad, transparencia, autenticidad e igualdad en el proceso electoral. Los factores pasivos son aquellos hechos o acciones no violentas, pero irregulares, que afectan el proceso de los comicios [...] los factores activos son aquellos hechos o acciones violentas que afectan directamente el debate electoral”.

cipación de los partidos en la organización electoral hubiese funcionado relativamente bien, por un lado, y la creencia de los constituyentes en la depuración de los partidos a partir de la revocatoria del mandato que tuvo lugar antes de la Constitución Política de 1991 (CP), llevaron a los constituyentes a adoptar este modelo.

Esta doble desconfianza —frente al sistema democrático y frente al poder ejecutivo— es una complejidad que el modelo teórico ideado por Santolaya no tiene en cuenta. Ambas desconfianzas dan lugar, por lo general, a tipos de solución diferente. La primera, frente al funcionamiento del sistema democrático, suele implicar la creación de órganos independientes del mundo político; la segunda, frente al gobierno, implica por el contrario una politización partidista del sistema. En Colombia habría que tener en cuenta los dos tipos de desconfianza y, en consecuencia, crear una organización electoral independiente tanto de los partidos como del Ejecutivo y del Legislativo (véase el capítulo 5).

La hipótesis que queremos defender en este capítulo es la siguiente: nuestro sistema electoral tiene muchos problemas, empezando por el carácter anacrónico y desordenado de sus normas. Pero quizás el mayor de todos se encuentre hoy en el diseño excesivamente político que tiene el CNE. Los expertos en este tema —como lo hemos mostrado más arriba— sostienen que mientras mayor es la desconfianza electoral que existe en una sociedad, es decir, mientras mayor es la corrupción de la clase política, mayor debe ser la independencia de las autoridades electorales con respecto a los partidos políticos. En Colombia pasa lo contrario: no obstante los elevadísimos riesgos de corrupción electoral que tenemos, existe un CNE compuesto exclusivamente por políticos (se les llama magistrados pero no lo son) elegidos según el peso político que sus partidos tienen en el Congreso.

El diseño de las autoridades electorales

Empezamos con el tema del diseño institucional para poner de presente la falta de autonomía de las autoridades electorales colombianas respecto del sistema político en general, y de los partidos políticos en particular.

El origen político de las autoridades electorales

La CP establece que las entidades que integran la organización electoral tienen independencia administrativa y financiera frente a las clásicas ramas del poder público. Dicha organización está compuesta por el CNE, la Registraduría y los organismos que establece la ley (CP, art. 120).⁶ Las funciones de la Registraduría y del CNE son de tipo administrativo. Esto implica que, en términos generales, sus decisiones pueden ser controladas por los jueces (principalmente por tribunales administrativos como el Consejo de Estado).

La Registraduría se encarga de dirigir y organizar las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas (CP, art. 266); el CNE, por su parte, regula, inspecciona, vigila y controla toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos (según el Acto Legislativo 1 de 2009).⁷

6 También hacen parte de la organización electoral los registradores departamentales, distritales y zonales o auxiliares; las comisiones escrutadoras; los funcionarios diplomáticos y consultares que cumplen funciones electorales, y los jurados.

7 La importancia de las entidades que conforman la organización electoral no debe opacar el papel que cumplen otras instituciones del Estado. Brevemente, el *poder ejecutivo* interviene en el proceso con el Ministerio de Hacienda, el del Interior y de Justicia y la fuerza pública. El primero en la financiación estatal de la política y el segundo y tercero en garantizar el orden público. El *poder judicial* interviene así: i) la justicia contencioso-administrativa se encarga de controlar la legalidad de las decisiones de las entidades de la organización electoral (CNE y Registraduría); ii) la justicia ordinaria (Fiscalía y jueces penales) investigan y sancionan los delitos; iii) la Corte Constitucional controla la constitucionalidad de las leyes. El *poder legislativo* establece las reglas del juego y ejerce control político. Los *organismos de control* —Procuraduría, Contraloría y Defensoría—, por su parte, sancionan o alertan a las autoridades competentes sobre las irregularidades que observan.

Luego de expedida la CP, el Congreso aprobó dos reformas constitucionales que modificaron el sistema para elegir a los magistrados del CNE y al registrador (Acto Legislativo 1 de 2003) así como algunas de las funciones de las dos instituciones (Acto Legislativo 1 de 2009). En esta parte nos ocupamos del contenido de la reforma política de 2003 y ello debido a que esta reforma profundizó la politización actual de las autoridades electorales.

La reforma fortaleció la influencia del Legislativo en el CNE al establecer que los magistrados serían elegidos por el Congreso —no por el Consejo de Estado, como sucedía antes— de la postulación que hacen los partidos políticos,⁸ y redujo las posibilidades que esa institución tenía para garantizar la transparencia y la equidad de los procesos electorales.⁹ De otra parte, sin embargo, la reforma incrementó la independencia del registrador, el cual dejó de ser elegido por el CNE, como era antes, y pasó a ser elegido por los presidentes de las tres altas cortes a partir de un concurso de méritos. De esta manera se fortaleció la autonomía y el carácter técnico de la Registraduría.¹⁰

El cuadro 2 compara el diseño institucional para elegir a los magistrados del CNE y al registrador en 1991 y 2003.

A la politización señalada anteriormente se suma el hecho de que tanto el registrador Nacional como los magistrados

8 Además de esta politización, el Congreso elige a los magistrados del CNE mediante el sistema de la cifra repartidora, sistema que tiende a excluir a las minorías políticas de la institución.

9 Juan Jaramillo (2008: 103-104) sostiene que “[...] los magistrados del Consejo continúan siendo elegidos por los partidos políticos, con lo cual no se garantiza que actúan de manera imparcial para brindar garantías a todos los partidos y ciudadanos acerca de la transparencia de las elecciones. Igualmente, los partidos más fuertes pueden impedir todavía que el Consejo tome determinaciones en contra de ellos. De la misma manera, la representación en el Consejo queda reservada únicamente a los partidos con representación en el Congreso de la República y los conflictos acerca de la composición del mismo se mantienen”.

10 Años después, la Corte Constitucional —respondiendo a una demanda del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)— fortaleció aún más la autonomía de la Registraduría. Corte Constitucional, sentencia C-230A de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

CUADRO 2.
Sistema para elegir / nombrar
a los magistrados del CNE y al registrador

	Constitución de 1991	Reforma política de 2003
Organización electoral	Los magistrados del CNE son elegidos por el Consejo de Estado de ternas que elaboran los partidos (art. 264).	Los magistrados del CNE son elegidos por el Congreso previa postulación de los partidos (art. 264).
	El registrador es elegido por el CNE (art. 266).	El registrador es elegido por los presidentes de las tres altas cortes mediante un concurso de méritos (art. 266).

FUENTE: elaboración de los autores con base en la CP.

del CNE, luego de 2003, pueden ser reelegidos para un periodo adicional. El periodo de estos servidores es de cuatro años, los cuales empiezan a contarse el mismo año en que se elige y se posesiona el nuevo Congreso y el nuevo presidente (2006, 2010).

Un sistema de elección politizado, que además permite la reelección de sus altos funcionarios, en un contexto de simultaneidad de periodos de elección de la organización electoral y de las ramas legislativa y ejecutiva, puede dar lugar a una compleja red de complicidades debido a que quien resulta elegido es quien controla a su elector. En efecto, como las normas establecen que los magistrados del CNE pueden ser reelegidos —cinco de los nueve magistrados fueron reelegidos en agosto de 2010— resulta que estos repitentes son magistrados gracias al voto de los congresistas cuya elección fue controlada por ellos mismos, es decir, por los reelegidos. Como quien dice, el controlador es nombrado por aquellos a quienes supuestamente controla. Las elecciones de 2010 fueron igualmente criticadas porque el Partido de Integración Nacional (PIN), el partido más cuestionado por sus nexos con los grupos armados, logró elegir a uno de los magistrados.¹¹

11 *Revista Semana*, “Coalición y PIN dejan sin asiento a la oposición y minorías en el CNE”, 30 de agosto de 2010.

La politización y falta de independencia de las autoridades electorales ha impedido que el CNE funcione como garante efectivo de la transparencia e imparcialidad de las contiendas electorales. Ahora bien, esta debilidad afecta más al CNE que a la Registraduría. En 2002, sólo cuatro de los nueve magistrados del CNE pertenecían a los partidos de la coalición de gobierno. En 2006, en cambio, el número de magistrados cercanos al gobierno pasó de cuatro a siete.¹² En 2010, sólo los partidos de la coalición de gobierno llegaron al CNE.¹³ A diferencia del CNE, el registrador ha dado muestras de independencia frente al gobierno. Si bien el actual registrador Nacional, Carlos Ariel Sánchez, es una persona cercana al Partido Liberal, los presidentes de las altas cortes eligieron a Sánchez porque fue el primero en el concurso de méritos.¹⁴ Esta independencia explicaría, por ejemplo, el hecho de que el registrador se haya negado a reducir caprichosamente el censo electoral (lo cual parece haber sido una estrategia política destinada a aumentar las probabilidades de éxito de los dos referendos constitucionales de Uribe),¹⁵ y fue cuidadoso en el control del proceso de recolección de firmas para la segunda reelección.

12 El CNE que se retiró en 2010 se conformó de la siguiente manera: dos magistrados del Partido Conservador, Juan Pablo Cepero y Héctor Osorio Isaza; dos del Partido de la U, Pablo Gil de la Hoz y Óscar Giraldo; uno de Alas Equipo Colombia, Ciro Muñoz; dos del Partido Cambio Radical, Carlos Ardila Ballesteros y Adelina Covo de Guerrero, y dos del Partido Liberal, Joaquín José Vives y Marco Emilio Hincapié (Vargas 2009).

13 El CNE que se posesionó recientemente está conformado de la siguiente manera: tres magistrados del Partido de la U, Óscar Giraldo Ramírez, Luis Bernardo Franco y Pablo Guillermo Gil de la Hoz; dos del Partido Conservador, Juan Pablo Cepero y Nora Tapia Montoya; dos del Partido Liberal, Joaquín José Vives y Gilberto Rondón; uno de Cambio Radical, Carlos Ardila Ballesteros, y uno del PIN, José Joaquín Plata. *Revista Semana*, "Coalición y PIN dejan sin asiento a la oposición y minorías en el CNE", 30 de agosto de 2010.

14 *El Tiempo*, "La semana entrante sería elegido el nuevo Registrador, un cargo tras el que hay muchos intereses", 17 de noviembre de 2007. "Carlos Ariel Sánchez se posesionó como Registrador aunque el Procurador pidió tumbar su elección", 7 de diciembre de 2007.

15 Con esto no queremos afirmar que no sea necesario depurar el censo electoral. Por el contrario, esta es una de las principales actividades que la Registraduría debería adelantar para garantizar tanto la

El anacronismo normativo

Hoy en día los procesos electorales están casi todos regulados por el Código Electoral de 1986. Con frecuencia las competencias de las autoridades electorales entran en conflicto o se duplican (Jaramillo 2008; PGN 2008; Vanegas 2009). No hay que olvidar que la CP es posterior al Código Electoral, y que los textos constitucionales de 1991, en materia electoral, no han sido desarrollados por el Congreso. Este desfase entre la CP y el Código Electoral se ha ahondado con las reformas políticas de 2003 y 2009.

Según Vanegas, en Colombia "[...] se adicionan más normas constitucionales de contenido electoral mientras que el código de las elecciones sigue siendo el de 1986. Da la impresión, entonces de que la tendencia es, paulatinamente, convertir la Constitución de 1991 en un Código Electoral" (2009: 28). De igual forma, según la PGN, el "[...] proceso electoral está regido por un marco legal electoral incompleto y disfuncional, ya que la reforma constitucional de 2003 no se ha desarrollado a nivel legal, a pesar de su importancia" (2008: 35). Este anacronismo normativo se manifiesta en casi todos los procesos electorales. Por esta razón, una reforma estructural para fortalecer la institucionalidad democrática en Colombia pasa por adecuar el marco normativo del sistema electoral, del sistema de partidos y, principalmente, de la organización electoral (Lizarazo y Londoño 2009).

Factores y prácticas de corrupción en el sistema electoral colombiano

A continuación se analizan algunas prácticas de corrupción en el sistema electoral. No todas ellas son corrupción en sentido jurídico, pero lo son desde el punto de vista político y eso es suficiente para los propósitos de este libro. Algunas son prácticas de corrupción propias de los partidos políticos que

veracidad de los resultados electorales como la confianza ciudadana en los mismos.

el sistema electoral es incapaz de controlar; otras son prácticas corruptas originadas al interior del sistema electoral. Todas ellas, en todo caso, muestran la gravedad del fenómeno de la corrupción política en Colombia y prueban, una vez más, que el hecho de que en Colombia haya elecciones frecuentes y cada vez más pacíficas no es una garantía suficiente de que tengamos una democracia consolidada.¹⁶

La falta de control en la financiación de la política

El tema de la financiación ilegal de las campañas políticas ha estado en la agenda pública desde que se conoció que los carteles de la droga aportaron recursos importantes a la campaña presidencial del ex presidente Ernesto Samper (Cepeda 2004; Roll 2010). Los procesos de la parapolítica, sin embargo, han demostrado que la entrada de dineros ilegales en las campañas es un fenómeno aún peor cuando se trata de las elecciones legislativas y locales.¹⁷ Las debilidades institucionales en este tema están relacionadas tanto con aspectos normativos como con carencias institucionales. Veamos brevemente cada una de ellas.

16 Elaboramos esta sección con base en literatura académica, informes e información institucional, notas de prensa y entrevistas a ciudadanos que siguen los procesos electorales en las regiones. Acudimos principalmente al portal de noticias *Votebien.com* que es un medio periodístico especializado en el cubrimiento de las elecciones colombianas. Este portal en Internet es el fruto de una alianza de medios de comunicación y de entidades nacionales e internacionales (*Revista Semana*, Terra, Transparencia por Colombia, Caracol Radio, Colprensa, Fescol, Congreso Visible, GTZ y PNUD). Adicionalmente, para temas puntuales consultamos los archivos de *El Espectador*, *El Tiempo*, *Revista Semana* y *La Silla Vacía*.

17 Como en varias ocasiones se ha demostrado, entre la corrupción, la captura del Estado y la financiación de la política existe una estrecha relación (Cepeda 2004; De la Calle 2003; Roll 2010; Zovatto 1998). Los importantes recursos económicos de los grupos armados son un riesgo para el funcionamiento normal de las instituciones, en general, y de los procesos electorales, en particular. “En contextos como Colombia, el financiamiento político es una de las vías privilegiadas más utilizadas por narcotraficantes, criminales organizados y actores armados ilegales para influir sobre el destino de las políticas públicas en sus regiones de dominio o para favorecer candidatos usando recursos públicos” (Roll y Cruz 2010: 26). El Estado puede ser capturado por actores ilegales o legales. Unos y otros, sin embargo, pueden financiar a la política ilegalmente tanto por el origen ilícito de los dineros como por la vulneración de las reglas y los límites en el tema (Cepeda 2004).

Problemas normativos

En Colombia existe un modelo mixto, público-privado, para el financiamiento de las campañas políticas (CP, art. 109). En primer lugar, el Estado financia tanto las actividades ordinarias de los partidos como las campañas (Ley 130 de 1994). El principal mecanismo de la financiación pública es la reposición de votos.¹⁸ Adicionalmente, el Estado financia de manera indirecta las campañas promoviendo, por ejemplo, el acceso a los medios de comunicación. En segundo lugar, el marco normativo regula las condiciones de la financiación privada. Así, por ejemplo, se prohíben los aportes de ciertos donantes; en particular, se prohíben aportes de anónimos, extranjeros y servidores públicos. También se establecen topes para la financiación privada, sanciones para los incumplidos y obligaciones de rendir cuentas para los partidos y candidatos.¹⁹

Las debilidades normativas están presentes tanto en el financiamiento público como en el privado. Si bien el catálogo de debilidades es muy amplio,²⁰ es importante resaltar que en los últimos años el marco normativo se ha fortalecido en varios sentidos.²¹ A pesar de estos esfuerzos, a nuestro juicio, aún subsisten cinco debilidades centrales.

18 En los últimos años el marco normativo ha sido modificado para permitir los anticipos y la financiación previa (Acto Legislativo 1 de 2009 y Ley 996 de 2005).

19 Para un desarrollo de este marco normativo véanse Reyes (2005) y Roll y Cruz (2010).

20 Especialistas en el tema hablan de otras debilidades. Así, por ejemplo, plantean que no existe lo siguiente: límite máximo para cada donación; una tesorería unificada de campañas; un sistema bancario único para manejar los ingresos y egresos; y un control efectivo al manejo y destinación de los recursos. La Ley 996 de 2005 —ley de garantías electorales— avanzó sustancialmente en estos temas pero sólo para las elecciones presidenciales. Esta ley, por ejemplo, estableció la obligación de una cuenta única y creó la figura del “gerente de campaña”. Al respecto, véanse principalmente Reyes (2005), Roll y Cruz (2010) y Roll y Feliciano (2010).

21 Así, por ejemplo, se ha fortalecido el régimen sancionatorio, el control interno y externo de los partidos (auditorías) y las facultades de vigilancia y control de las autoridades electorales. Los principales avances en el tema se han limitado a las elecciones presidenciales (Ley 996 de 2005).

Primero, cada proceso electoral —legislativo, presidencial, etc.— está regulado por normas diferentes. Esta multiplicidad de marcos normativos dificulta las posibilidades de las autoridades electorales y de la sociedad civil para controlar la financiación política.²² Segundo, el marco normativo permite que partidos y candidatos canalicen los aportes privados y públicos. Para algunos autores este diseño hace difícil detectar a los responsables de las irregularidades. La tendencia en Colombia, sin embargo, ha sido asignarle a los partidos mayores responsabilidades al momento de canalizar los recursos (Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009). Tercero, el marco normativo permite que las empresas o personas naturales beneficiarias de subsidios o contratos estatales puedan financiar campañas u organizaciones políticas, lo cual es, a todas luces, inconveniente. Cuarto, las obligaciones de brindar información que tienen los candidatos y las organizaciones políticas son muy débiles. Así por ejemplo, en la actualidad sólo es posible conocer el origen y los montos de la financiación después de los procesos electorales. Las organizaciones políticas y los candidatos no están obligados a informar estos temas antes de los comicios electorales. Este hecho dificulta el control que pueden realizar tanto las autoridades electorales como la ciudadanía y los medios de comunicación. Finalmente, el régimen sancionatorio es muy precario. El CNE puede imponer multas²³ o dejar de reconocer la reposición de votos. “Sin embargo, la mayor parte del tiempo, partidos y candidatos prefieren pagarlas, para encubrir la entrada de dineros de dudosa procedencia o por imposibilidades fácticas de realizar informes” (Roll y Cruz 2010).

Es preciso resaltar que los Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009 fortalecieron tanto el control que puede ejercer el

22 La financiación política ha sido regulada por la CP (art. 109), los Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009, las leyes 130 de 1994, 616 de 2000 y 996 de 2005, y las resoluciones del CNE 5304 de 2003, 4904 de 2003, y 1528 de 2004.

23 Según Roll y Feliciano (2010: 121), las multas mantienen un rango de entre dos y veinte millones de pesos.

CNE, como el régimen sancionatorio. La reforma política de 2003, por ejemplo, estableció que quienes evadan los toques máximos de las campañas podrían incurrir en causal de pérdida de investidura o del cargo. La reforma política de 2009, por su parte, estableció sanciones adicionales para los partidos que incumplan con el régimen de financiamiento político. Estas reformas constitucionales no han sido desarrolladas legalmente, lo cual dificulta la intervención de las autoridades. No sobra agregar que para solucionar estas debilidades no es necesario volver a reformar la CP. Esto se podría hacer con una ley estatutaria de financiamiento político que unifique la legislación y que desarrolle los mandatos constitucionales. El presidente Santos presentó un proyecto de ley estatutaria que enfrenta varios de los problemas aquí identificados.

Ineficacia del control

A estos vacíos normativos se suman las carencias propias de las autoridades electorales. En el capítulo “Un balance del sistema de financiamiento político en Colombia”, David Roll y Edwin Cruz (2010: 38) sostienen que “[l]a autoridad electoral posee pocas facultades de control y sanción, carencia de recursos y capacidad técnica y tecnológica para hacer el debido control”. Más específicamente sostienen estos autores que los problemas del CNE están relacionadas con lo siguiente: 1) el volumen de trabajo de los contadores del Fondo de Financiación de Partidos y Campañas Electorales —del CNE— es desproporcionado;²⁴ 2) el mes que tienen estos contadores para analizar los informes es un periodo muy corto; 3) toda la carga de trabajo es asumida por una planta de cinco funcionarios; 4) los partidos y candidatos están ideando constantemente estrategias para burlar la ley;²⁵ 5) el poder de los candidatos,

24 Los contadores deben controlar a doce partidos en época no electoral, a cuatro en época electoral y a cien listas de candidatos en promedio (Roll y Cruz 2010).

25 El ingenio de los políticos para burlar las normas es inimaginable. Aquí mencionamos algunos ejemplos. En primer lugar, los políticos están utilizando la llamada “triangulación” de fondos. Con

partidos o actores armados en las regiones es tan grande que logra inactivar el control de las autoridades electorales; y 6) el control que realiza el CNE se limita a los informes que elaboran y presentan los mismos partidos y candidatos.

Que el CNE se limite a controlar los informes que presentan los partidos y candidatos es, quizás, la falla más notoria. El CNE no exige los soportes correspondientes que justifiquen, donante por donante, cada uno de los ingresos y egresos (Roll y Cruz 2010: 66). El magistrado del CNE José Joaquín Vives afirmó, por ejemplo, que “[m]i experiencia como candidato, y ahora como magistrado me dice que los políticos no pueden escribir la historia de las campañas”.²⁶ Los informes que los políticos le presentan al CNE son sólo una aproximación a los gastos e ingresos reales de las campañas. Como los políticos saben que pueden ser sancionados por incumplir las normas, ocultan los flujos reales de dinero. Limitarse a los informes acaba con las posibilidades del CNE para conocer los ingresos y gastos reales, por un lado, y para conocer si la procedencia de los dineros es lícita o no, por el otro.

Para remediar esta situación el CNE viene creando temporalmente tribunales de garantías y vigilancia electoral (Ley 130 de 1994, art. 39, Decreto 2547 de 1989 y resolución 009 de 2010). Estos tribunales hacen un seguimiento de las campañas antes del día electoral, y recaudan pruebas de las posibles irregularidades. Los tribunales pueden, por ejemplo, acudir a las sedes de campaña para revisar la contabilidad. También pue-

el fin de pasarse los toques, los políticos, por ejemplo, canalizan los aportes privados por otras entidades, organizaciones o candidatos sin mucha opción en la lista. Esto fue lo que ocurrió en la financiación de la iniciativa legislativa del referendo reeleccionista. En segundo lugar, las candidaturas a las Juntas Administradoras Locales (JAL) también estarían canalizando recursos para otras campañas. En estos casos el control es muy débil porque no existe reposición de votos. En tercer lugar, los políticos no suelen contabilizar monetariamente las donaciones que reciben en especie y, por el contrario, le solicitan a sus aportantes que organicen los distintos eventos de las campañas. *La Silla Vacía*, “El dilema de la plata para los candidatos”, 26 de marzo de 2010. *Votebien.com*, “Inflación electoral”, 21 de septiembre de 2007.

26 *Votebien.com*, “Más ojos vigilantes”, 10 de mayo de 2007.

den llevar un registro propio de la publicidad y de los eventos públicos que realizan las campañas. Este registro permite que, en un momento posterior, el CNE verifique si los gastos que los partidos y candidatos informan son reales. Si bien esta medida es un avance importante, según varios coordinadores regionales de la Misión de Observación Electoral (MOE) que fueron entrevistados para esta investigación, estos no son muy efectivos debido a que están muy politizados y no tienen competencias suficientes para ejercer un control efectivo.

En síntesis, las debilidades normativas y las carencias institucionales confluyen en un control vago e insuficiente. Muestra de ello es que, a finales de 2009, el CNE no había sancionado las irregularidades en la financiación de las elecciones legislativas de 2006.²⁷

El fraude electoral

El fraude electoral no es una novedad en Colombia (Bushnell 1994). Los políticos colombianos, no todos por supuesto, compran votos, sobornan a los jurados, marcan a su gusto los tarjetones, tergiversan el conteo electoral, consiguen votos con personas muertas, trastean a los ciudadanos, etc.²⁸ En los últimos años los actores armados han utilizado el fraude y la coacción para ganar las elecciones. No todos lo hacen de la misma manera: mientras que la guerrilla suele intimidar, secuestrar y asesinar a candidatos, autoridades y ciudadanos con el fin de interrumpir la normalidad de las elecciones, los paramilitares

27 *Votebien.com*, “Las cuentas sin sanciones”, 29 de octubre de 2009.

28 El catálogo es muy amplio. Véase *Votebien.com*, “Fraudes a la carta”, 10 de marzo de 2006. Los códigos Electoral, Penal y Disciplinario sancionan una serie de conductas. Entre ellas se encuentra el fraude en la inscripción de cédulas, el falso testimonio, el fraude procesal, la corrupción al sufragante, el ocultamiento, la retención y la posesión ilícita de cédulas, la denegación de inscripción, la perturbación de certamen democrático, el constreñimiento al sufragante, el voto fraudulento, el favorecimiento de voto fraudulento, la mora en la entrega de documentos relacionados con una votación, la alteración de resultados, el abuso de autoridad por omisión de denuncia, entre muchos otros.

suelen crear alianzas, corromper a las autoridades y llevar a los ciudadanos a las urnas.²⁹

En los últimos años, instituciones estatales (la Registraduría, la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo) y organizaciones sociales (la MOE) han ideado metodologías para georreferenciar los riesgos electorales derivados del conflicto armado y del posible fraude. Estas instituciones, por ejemplo, focalizan municipios con altos niveles de corrupción o con atipicidades electorales (según niveles de participación, cantidad de votos nulos y tarjetones no marcados, éxito de los candidatos, irregularidades demostradas, o nivel de denuncia).³⁰

Aquí presentamos algunos ejemplos de prácticas fraudulentas y analizamos las medidas que las autoridades electorales tomaron en 2010 para mitigar su impacto. Aclaramos, sin embargo, que estas no son las únicas modalidades de fraude que existen.

La inscripción de cédulas (momento preelectoral)

La inscripción de cédulas es uno de los momentos preelectorales más importantes.³¹ En ese momento comienza a gestarse el fraude. Algunos meses antes del día de votación, la Registraduría permite que los ciudadanos inscriban sus cédulas con el fin de que los ciudadanos que cambiaron de residencia puedan votar (CP, art. 316 y ley 163 de 1994, art. 4). Los políticos suelen aprovechar esta oportunidad para que los ciudadanos voten en el lugar que más les conviene. En elecciones con cir-

29 Por esta razón, en regiones con presencia paramilitar la abstención es baja y en regiones con presencia guerrillera la abstención es alta (MOE 2007, 2010d; López 2010).

30 Según las denuncias ciudadanas que centraliza la MOE, varios de estos riesgos se habrían materializado en las elecciones legislativas de 2010. De esta forma, en materia disciplinaria la ciudadanía denunció que varios servidores públicos intervinieron en política. En materia penal, los ciudadanos percibieron que la compra de votos era el delito más recurrente (MOE 2010a). Al momento de finalizar este capítulo —septiembre de 2010— los jueces y los órganos de control aún se encontraban investigando los hechos denunciados.

31 Esto es así, porque con la exclusión de ciudadanos y la inscripción de cédulas se conforma el censo electoral.

cunscripción nacional —como a la Presidencia y al Senado— el trasteo de votos no influye porque los resultados se contabilizan según los totales nacionales.³² Algo diferente ocurre en elecciones con circunscripciones regionales (como Cámara de Representantes, Gobernaciones, Alcaldías, etc.). En estos casos, el trasteo de votos puede ser determinante.

Las autoridades electorales tienen dificultades para detectar esta práctica. La Registraduría no cuenta con un mecanismo electrónico para controlar la inscripción. Sin este mecanismo no es posible determinar si la información que le suministran los ciudadanos es verdadera o falsa.³³ Así por ejemplo, la institución no puede verificar cuál es la verdadera residencia de los ciudadanos y si las huellas que aparecen en el formulario de inscripción son las mismas del documento de identidad. Para enfrentar esta situación, el CNE ha cruzado la información que suministran los ciudadanos con la que se encuentra en otras bases de datos —principalmente de la encuesta Sisben y de las Empresas Promotoras de Salud (EPS)—. También ha visitado las residencias de algunos de los ciudadanos para confirmar la información.³⁴ Pero las irregularidades son demasiadas. Así, por ejemplo, en algunas regiones se ha detectado que funcionarios ajenos a la Registraduría han inscrito a los ciudadanos y, en algunos casos incluso, que es posible hacer la inscripción sin que los ciudadanos estén presentes.³⁵

Al constatar estos hechos, el CNE ha anulado la inscripción de cédulas en municipios y regiones enteras. Si bien con estas decisiones se ha neutralizado el impacto de la inscripción irre-

32 Según la PGN (2008: 91) los futuros candidatos a elecciones locales suelen inscribir a sus electores en las elecciones nacionales, es decir, en el anterior proceso electoral. Esto les permite obviar los controles.

33 Regula la Ley 163 de 1994 que “[s]e entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio” (art. 4).

34 Véanse, por ejemplo, las resoluciones 1426 de 2007 y 3997 de 2010.

35 Entrevista con Mario Barraza, coordinador regional de la MOE en Barranquilla, 28 de julio de 2010. Véase también *Votebien.com*, “La feria del voto”, 26 de octubre de 2007.

gular, las nulidades tienen el efecto secundario no deseable de que muchos ciudadanos que verdaderamente modificaron su residencia se quedan sin votar. (Piénsese, por ejemplo, en las dificultades para votar de la población en situación de desplazamiento forzado).

La suplantación de electores (momento electoral)

Antes de las últimas elecciones legislativas la Registraduría (2010) informó que la suplantación de electores era la modalidad de fraude más frecuente.³⁶ La suplantación de electores ocurre cuando una persona distinta a la inscrita, vota. Esto todavía es posible porque la identidad de los sufragantes se verifica manualmente. Luego de las elecciones legislativas, la MOE (2010a: 25) informó que varios ciudadanos (el 9,7%) afirmaron no haber podido votar porque según los jurados de mesa, alguien había votado por ellos.

La Registraduría ha enfocado sus esfuerzos para adoptar nuevos controles que den solución radical a este problema. Sin embargo, según el registrador, para implementar estos controles se necesitaba de un presupuesto mayor. Como el gobierno no asignó mayores recursos, el registrador Nacional reconoció que no podía garantizar la transparencia de las elecciones.³⁷

Las inconsistencias en los formularios (momento poselectoral)

Cuando se consolidan los resultados electorales suele ocurrir que hay inconsistencias en los formularios. Estos hechos se conocieron a raíz de una denuncia que presentó la Procuraduría y

36 La Registraduría llegó a esta conclusión luego de haber analizado las razones del Consejo de Estado para anular los escrutinios de Senado. El Consejo de Estado en 2005 y en 2009 declaró la nulidad de las resoluciones del CNE que declaraban la elección de los senadores que habían sido elegidos en 2002 y 2006. Las decisiones del Consejo de Estado ordenaron, además, realizar nuevamente los escrutinios. Este hecho llevó a que la conformación inicial del Senado fuera modificada. Estas decisiones son importantes, pero también fueron muy demoradas. Esto es así, porque el Consejo de Estado decidió las demandas sólo un año antes de que el periodo del Congreso terminara.

37 *El Espectador*, "Registraduría dice no poder garantizar transparencia en comicios de 2010", 18 de noviembre de 2009.

que posteriormente aceptó el Consejo de Estado en las elecciones de 2002 y 2006. La denuncia se originó en el hecho de que los formularios E11 (lista y registro de votantes), E14 (acta de escrutinio del jurado de votación) y E24 (resultado de escrutinio) no coincidían (MOE 2007). Así, por ejemplo, puede ocurrir que aparezcan más votos que votantes (los totales del E14 son superiores a los del E11). Adicionalmente, también puede ocurrir que los votos de un candidato —según los jurados de votación (E14)— sean diferentes a los resultados que se incluyen en los consolidados (E24).³⁸ Generalmente los votos del formulario E24 son mayores a los del E14 (así lo estableció el Consejo de Estado en sus decisiones de 2005 y 2009). Este tipo de dificultades aparecieron en las elecciones legislativas de 2010. Según la MOE (2010a), en el 28% de las mesas observadas el número de tarjetones no coincidió con el número de votantes.

Para enfrentar este problema, la Registraduría decidió publicar en el sitio web los distintos formularios. Esto ha permitido que los candidatos, partidos, autoridades y ciudadanos puedan verificar, por su propia cuenta, las inconsistencias en los resultados. Este procedimiento, sin embargo, no tiene una regulación precisa.

Con el fin de contrarrestar el fraude electoral, el CNE implementó dos estrategias: los tribunales regionales de garantías y vigilancia electoral³⁹ y la revisión de los escrutinios. Veamos brevemente cada uno de ellos.

En primer lugar, con anterioridad a las elecciones legislativas de 2010, el CNE conformó tribunales de garantías electorales en 21 capitales de los 32 departamentos del país (el 65%). El objetivo de estos tribunales fue fortalecer las capacidades del CNE para vigilar, controlar y sancionar los procesos electora-

38 En el texto titulado *Así se roban las elecciones en Colombia*, Bolívar (2002) estudió la forma como se realizaron los conteos y los escrutinios en las elecciones de 1998 y 2002. Este libro muestra evidencia importante de las inconsistencias en los formularios.

39 En el aparte de financiamiento político abordamos las actuaciones de estos tribunales en ese tema.

les. Sin embargo, tanto el CNE como la Registraduría sostuvieron que los recursos asignados eran insuficientes para crear tribunales de este tipo en todos los departamentos (resolución 009 de 2010, art. 1). En segundo lugar, el CNE decidió revisar voto a voto, y en algunos casos desde Bogotá, los resultados electorales de varios municipios. La institución tomó esta decisión cumpliendo con las nuevas funciones que el Acto Legislativo 1 de 2009 (art. 12) le asignó. El CNE decidió revisar los escrutinios en varias regiones del país en las cuales la transparencia no estaba garantizada. Esta fue una decisión valiente del CNE que tomó por sorpresa a varios políticos. Según afirmó la ex presidenta del CNE, Adelina Covo, con esta decisión las autoridades electorales “[...] se han dedicado a hacer en tres meses lo que el Consejo de Estado hacía en tres años”.⁴⁰ Lo cierto es que nunca antes se había verificado con tanto cuidado un proceso electoral antes de entregar las credenciales. La MOE (2010b) reconoció este esfuerzo.

El CNE, por ejemplo, ordenó el traslado de las votaciones de varios municipios del Valle del Cauca,⁴¹ Atlántico, Bolívar, Chocó, Antioquia y Magdalena. En estos municipios, el CNE finalmente encontró varias anomalías. Gracias a esta revisión se anularon las votaciones de varias mesas. Los perdedores anunciaron demandas judiciales.⁴²

Si bien el CNE contribuyó a detectar y prevenir el fraude, su intervención mostró al menos tres debilidades. Primero, ella fue empañada nuevamente por las lealtades partidistas y

40 *El Espectador*, “Consejo Electoral proclamará en menos de 20 días a la nueva Cámara”, 26 de junio de 2010.

41 El norte del Valle del Cauca llamó rápidamente la atención de la opinión pública. El Partido Liberal solicitó el recuento de votos por el enorme poder que en este departamento había adquirido el PIN, porque el ex gobernador estaba participando en política y porque tenían serios indicios de que los recursos estatales y del narcotráfico habían sido utilizados en favor de ciertos candidatos. *El Espectador*, “Liberales denuncian presunto fraude en elecciones en el Valle”, 16 de marzo de 2010.

42 *El Espectador*, “Conformación del nuevo Congreso tardará varias semanas”, 25 de marzo de 2010; “Perdedores de curules anuncian acciones penales”, 19 de julio de 2010.

por las amistades regionales de los magistrados del CNE. El ex presidente del Congreso afirmó que el origen político del CNE “[...] no permite establecer la verdad de los comicios”.⁴³ Este tipo de críticas se fortalecieron luego de la reelección de cinco magistrados del CNE.

Segundo, los criterios que utilizó el CNE para ordenar la revisión de las votaciones de ciertos municipios no fueron claros y públicos. Dado que es imposible que el CNE revise las votaciones de todos los municipios, esta institución debe decidir cuáles de ellos revisa y cuáles no. Algunos candidatos que también le solicitaron al CNE revisar las votaciones de ciertos municipios obtuvieron una respuesta negativa. Que esta decisión sea discrecional y poco argumentada también afecta la legitimidad del proceso. Para fortalecer la revisión del CNE, entonces, es preciso reglamentar mediante una ley el proceso de revisión de los escrutinios.

Finalmente, el proceso fue muy demorado. Esto tiene que ver con el diseño institucional y con las capacidades de la institución para adelantar la revisión. Llama la atención que hasta el día de la posesión del Congreso, el CNE seguía entregando las credenciales. Los magistrados del CNE afirmaron que las demoras se debían a las múltiples reclamaciones que presentaron los candidatos y sus abogados a lo largo del proceso.⁴⁴

El tema de los avales

Incentivos para avalar candidatos

Los procesos judiciales en contra de congresistas y ex congresistas por sus alianzas con grupos ilegales —principalmente paramilitares— han mostrado cómo las organizaciones políticas (partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos) tienden a avalar candidaturas de manera casi irrestricta. En esta práctica cuentan mucho los incentivos que tienen las

43 *El Espectador*, “Presidente del Congreso advierte que Consejo Electoral avalará fraude e ilícitos”, 16 de julio de 2010.

44 *El Tiempo*, “A 10 días de su posesión, todavía no está clara la conformación del nuevo Congreso”, 10 de julio de 2010.

organizaciones políticas para otorgar avales, por un lado, y los límites legales que dichas organizaciones encuentran para otorgarlos, por el otro. A continuación analizamos estos aspectos.

Según la CP y la Ley 130 de 1994 las organizaciones políticas autónomamente deciden si otorgan o no un aval. Toda organización política, como actor racional, busca maximizar sus resultados. Para lograrlo, la organización toma en consideración tanto los beneficios como los costos en que incurre al avalar una candidatura. En el campo de los beneficios, a la organización política le interesa avalar a todos los candidatos que se lo soliciten y ello debido a que los avales aumentan el número de candidatos, los candidatos avalados suman votos a la lista y entre mayor sea la cantidad de votos en favor de una lista mejores pueden ser sus resultados electorales.

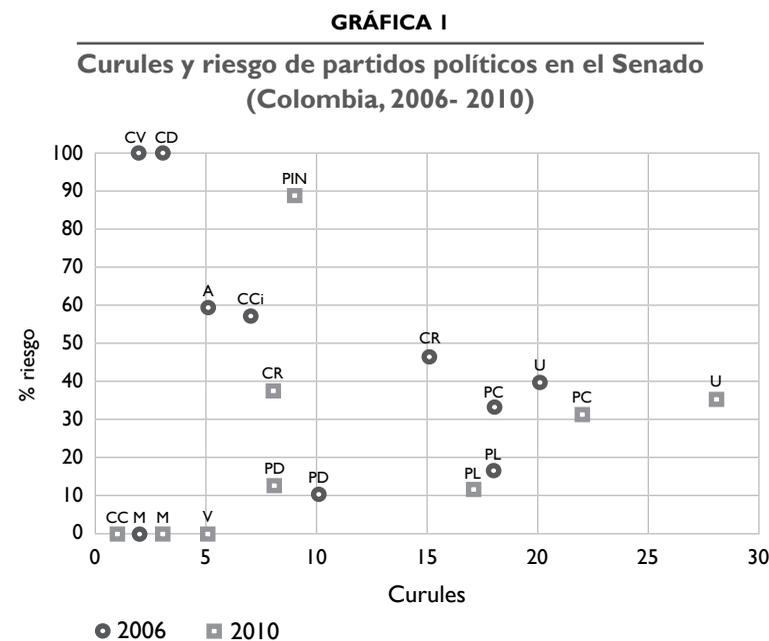
Estos beneficios también tienen costos, los cuales pueden ser externos o internos a la organización que otorga el aval. En lo externo estaría la probabilidad de que la organización política sea sancionada, legal o socialmente, por avalar a un candidato que después resulte cuestionado. En lo interno, una curul cuestionada puede tener impactos negativos en los principios y en la cohesión interna de la organización política.

A continuación clasificamos a los partidos políticos con representación en el Senado según el tamaño y el porcentaje de riesgo en las elecciones de 2006 y 2010. El *tamaño* de las organizaciones se mide por la cantidad de curules que cada una obtuvo en el Senado. El *riesgo*⁴⁵ se calcula comparando, para cada organización política, las curules elegidas con las curules cuestionadas.⁴⁶ De allí resulta la gráfica 1.

Esta gráfica muestra, por un lado, que los niveles de riesgo más altos se concentran en algunas organizaciones políticas pequeñas. Este fue el caso, en 2006, de Convergencia Ciudadana-

45 Aquí aludimos al riesgo de ilegalidad e ilegitimidad de las organizaciones políticas como un tipo específico de riesgo electoral.

46 Hablamos de curules cuestionadas en términos muy amplios. Es por esto que contemplamos las curules con procesos judiciales activos y aquellas que han sido cuestionadas por su cercanía con las estructuras de poder de ex congresistas procesados.



FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil (Curules) y MOE (2010c) (Riesgo). Convenciones: Partido Social de Unidad Nacional (U); Partido Conservador (PC); Partido Liberal (PL); Partido Polo Democrático Alternativo (PD); Partido Cambio Radical (CR); Convergencia Ciudadana (CCi); Alas Equipo Colombia (A); Colombia Democrática (CD); Colombia Viva (CV); Mira (M); Verde (V); Partido de Integración Nacional (PIN) y Compromiso Ciudadano por Colombia (CC).

na, Colombia Viva, Colombia Democrática y Alas Equipo Colombia, y en 2010 ha sido el caso del PIN. Varios de estos partidos pequeños tienden a aparecer y desaparecer con facilidad. Esta volatilidad es un espacio propicio para la captura instrumental de los partidos políticos por parte de organizaciones ilegales (Garay et ál. 2008).⁴⁷ Así, por ejemplo, las condenas de la parapolítica y la autorización constitucional del transfuguismo⁴⁸ hicieron que algunas organizaciones perdieran toda

47 Roll y Ballén (2010: 83) plantean que en el periodo de expansión paramilitar surgieron nuevos partidos que sistemáticamente obtenían importantes votaciones en las regiones en donde los paramilitares hacían presencia. Este fue el caso del Movimiento de Renovación Acción Laboral Moral, del Movimiento Popular Unido y de Convergencia Ciudadana.

48 Con esta disposición se permitió —por dos meses— a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular cambiar de partido sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia (Acto Legislativo 1 de 2009, art. 7).

su representación en el Congreso. Varias de estas organizaciones habían sido creadas recientemente en 2003 (Colombia Viva, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia, Partido de la U, Polo Democrático Alternativo). De igual forma, en 2010, las organizaciones con el riesgo más alto eran de reciente creación. Este es el caso del PIN, el de Apertura Liberal y el de la extinta Alianza Democrática Nacional (ADN).⁴⁹

De estos partidos, el caso del PIN merece una mención especial. En la actualidad este es el partido con el nivel de riesgo más alto: ocho de sus nueve senadores han sido cuestionados por tener relaciones con las estructuras políticas de la parapolítica (MOE 2010c; Artunduaga 2010).⁵⁰ En buena medida, el PIN heredó las estructuras políticas de los extintos y cuestionados partidos pequeños que en 2002 y 2006 avalaron a varios candidatos cuestionados. Los resultados electorales de este partido no dejan de sorprender: en la actualidad el PIN es la cuarta fuerza política del Senado y la quinta de la Cámara de Representantes (MOE 2010c).

A pesar de ello, también existen partidos pequeños con bajos o nulos niveles de riesgo. Este sería el caso de los partidos Mira y del Verde, que han sido más cautelosos al momento de avalar candidatos.⁵¹ Para estos partidos es muy costoso, en términos de coherencia y de cohesión interna, tener curules cuestionadas legal o éticamente.

La gráfica 1 también muestra que las organizaciones políticas grandes tienen niveles de riesgo moderados. En 2006 y

49 El CNE suspendió provisionalmente la personería jurídica de este partido porque varios de sus directivos tenían problemas con la justicia. *Revista Semana*, "ADN queda fuera de lugar en las elecciones", 28 de enero de 2010.

50 Este partido, por ejemplo, decidió que avalaría las candidaturas de los familiares de ex congresistas que habían sido condenados o que estaban siendo investigados por sus nexos con los paramilitares. *El Espectador*, "PIN decidió no excluir de sus listas a familiares de parapolíticos", 12 de febrero de 2010.

51 El Partido Verde, por ejemplo, investiga a los candidatos, les hacer jurar públicamente que no tienen problemas legales y publican las hojas de vida en Internet. El partido Mira, por su parte, implementó un "curso concurso" para otorgar los avales. *Votebien.com*, "¿Partidos blindados?", 30 de noviembre de 2009.

2010, el Partido Social de Unidad Nacional,⁵² el Partido Conservador⁵³ y el Partido Liberal se negaron a avalar muchas candidaturas por tener investigaciones judiciales pendientes.⁵⁴ Varios de los candidatos que fueron rechazados por estos partidos finalmente fueron avalados por el PIN o, en el peor de los casos, por movimientos de minorías. A pesar de las importantes decisiones de los partidos grandes, el gráfico 1 muestra que su nivel de riesgo no disminuyó sustancialmente entre uno y otro proceso electoral.

Límites institucionales para los avales corruptos

A continuación analizamos dos tipos de límites institucionales establecidos para restringir el accionar de las organizaciones políticas al momento de avalar candidaturas vinculadas con la corrupción y la delincuencia.

Las inhabilidades para candidatos

Según la CP, los ciudadanos tienen el derecho a elegir y a ser elegidos (art. 40, núm. 1). Este derecho ciudadano se concreta, por ejemplo, en la posibilidad de inscribirse como candidato. A pesar de ello, este derecho también tiene límites y uno de ellos está relacionado con el régimen de inhabilidades (para el caso del Congreso véase el artículo 179 de la CP). Antes del Acto Legislativo 1 de 2009, los candidatos inhabilitados podían inscribirse, e incluso, podían resultar elegidos. Esto era posible porque no existía un mecanismo de control a las candidaturas y porque no era claro cuál era la entidad competente para negar una inscripción (Vanegas 2009). Este problema se

52 En 2006 este partido no avaló las candidaturas de tres políticos que finalmente lograron una curul en el Congreso y que posteriormente enfrentaron procesos judiciales en el escándalo de la parapolítica. Este es el caso de los ex congresistas Dief Maloof (Colombia Viva), Luis Eduardo Vives (Movimiento de Integración Popular), y Habib Merheg Marun (Colombia Viva) (Roll y Ballen 2010: 86).

53 Según Roll y Ballén (2010: 90) este partido es el único que plantea en su página en Internet una postura clara en relación con los nexos entre políticos y paramilitares.

54 *El Tiempo*, "Avales a polémicos candidatos deberán definir los partidos políticos antes del dos de febrero", 9 de enero de 2010.

solucionó con el Acto Legislativo 1 de 2009. Hoy en día, la CP autoriza al CNE para que decida sobre la revocatoria de inscripción de candidaturas cuando esté probada la inhabilidad de un candidato (art. 265, núm. 12).⁵⁵

En la actualidad el problema es otro. Con el fin de neutralizar la influencia de la ilegalidad en la política, en 2007 el Congreso discutió la necesidad de ampliar y de fortalecer el régimen de inhabilidades. Pero esta iniciativa murió cuando el ex presidente Uribe decidió hundir, en el último debate, el proyecto de reforma política.⁵⁶ Al mantener intacto el régimen de inhabilidades, en las elecciones legislativas de 2010 aspirantes cuestionados se pudieron inscribir como candidatos e, incluso, lograron varias curules.⁵⁷ Dos tipos de casos resultan particularmente significativos.⁵⁸

Primero: los políticos que aún no han sido sancionados y que están enfrentando procesos penales y disciplinarios en su contra pudieron presentar sus candidaturas al Congreso y, en varios casos, resultaron reelegidos.⁵⁹ La CP sólo establece que no podrán ser congresistas quienes hayan sido “condenados” por sentencia judicial a pena privativa de la libertad (art. 179, núm.1). Segundo: los familiares y amigos de políticos investigados o condenados penalmente por sus nexos con actores

55 Amparado en esta nueva disposición, el CNE revocó la inscripción de aproximadamente 100 candidatos. *Caracol Noticias*, “El CNE ha anulado la inscripción de cerca de 100 aspirantes al Congreso”, 8 de marzo de 2010.

56 Para un desarrollo de esta idea véase García Villegas et ál. (2010).

57 *Revista Semana*, “¿‘Silla Vacía’? Je, je...”, 19 de octubre de 2009.

58 El Código Penal Colombiano establece una pena privativa de la libertad para aquellos servidores públicos que denieguen, dilaten o entorpezcan la inscripción de una candidatura (art. 396).

59 Este es el caso de Dilian Francisca Toro, Roberto Gerlein Echeverría, Piedad Zucardi, Armando Benedetti, Carlos Emiro Barriga, Alexander López, Piedad Córdoba, Javier Cáceres y Antonio del Cristo Guerra. Otros políticos que están siendo investigados pasaron de la Cámara de Representantes al Senado. Este es el caso de los senadores Óscar Mauricio Lizcano, Musa Besaile Fayad, Bernardo Miguel Elías Vidal, Juan de Jesús Córdoba, Hemel Hurtado Angulo y Héctor Julio Alfonso López (MOE 2010a).

ilegales pudieron inscribirse como candidatos y, en varios casos, también resultaron elegidos.⁶⁰ Esto ha facilitado que los políticos investigados y condenados conserven su poder por medio de sus aliados y familiares. La información disponible sugiere que esta práctica viene desde el proceso 8.000 (López 2010). En parte esto ha sido posible porque las inhabilidades constitucionales de parentesco no están relacionadas con la existencia de un familiar político procesado o sancionado (art. 179, núm. 5 y 6). La CP, además, guarda silencio en relación con los aliados políticos. Aunque reconocemos que el debate no es sencillo, creemos que es importante discutir las bondades de este diseño institucional.

Las sanciones para los partidos

Las autoridades electorales tienen pocas competencias para controlar a los partidos políticos que avalen candidatos aliados con los actores armados ilegales. La CP no desarrolló el tema de la responsabilidad de los partidos políticos, ni tampoco estableció sanciones en el evento de que algunos de sus integrantes resulten investigados o condenados por sus relaciones con actores armados ilegales.

La Ley 130 de 1994 (el Estatuto Básico de los Partidos), y la reforma política de 2003, tampoco desarrollaron estos temas. La Ley 130, sin embargo, estableció una serie de obligaciones y principios que los partidos y movimientos políticos deben respetar. Según el artículo 6, los partidos y movimientos están obligados a “[...] cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz”. Además de este compromiso, los partidos y movi-

60 Los siguientes congresistas serían aliados cercanos o familiares de políticos investigados/condenados: Maritza Martínez, Jaime Alonso Zuluaga, Eduardo Carlos Merlano, Martín Emilio Morales, Olga Suárez Mira, Samy Merheg, Nora María García Burgos, José Iván Clavijo, Juan de Jesús Córdoba, Arleth Casado de López, Teresita García Romero, Carlos Arturo Quintero, Hemel Hurtado, Antonio José Correa Jiménez, Héctor Julio Alfonso López, Nerthink Mauricio Aguilar y Manuel Julián Mazenet Corrales (MOE 2010a y Sevillano 2010).

mientos políticos son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular (art. 47). Si los partidos y movimientos políticos incumplen estas obligaciones, el CNE los puede sancionar (art. 8). Según este artículo, cuando las actividades de un partido o movimiento son manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento del artículo 6, éstos podrán ser sancionados.⁶¹ Sin embargo, la Ley 130 no precisa más, y por ello no establece de forma clara cuáles son las sanciones que se deben aplicar ante ciertas conductas como las señaladas: la ley enumeró las obligaciones y los tipos de sanciones pero no estableció un nexo claro entre unas y otras. La reforma política de 2003 tampoco desarrolló el tema.

La reforma política de 2009 —impulsada con el objetivo explícito de sancionar a los partidos políticos por avalar candidatos que resulten investigados o sancionados— incluyó algunas disposiciones que algo avanzan en la solución de este vacío (González 2010): esta reforma constitucionalizó las sanciones que podrían ser aplicadas por el CNE, y afirmó que la entidad tendría competencia para regular, inspeccionar y vigilar “toda” la actividad electoral; revisar los escrutinios; revocar las inscripciones de candidatos inhabilitados, y reconocer y revocar la personería de los partidos (CP, art. 265). Aún así, las normas no son lo suficientemente claras y contundentes en relación con los procedimientos, las competencias o los nexos causales entre conductas lesivas y sanciones. El Congreso dejó esta regulación a una ley estatutaria que hasta septiembre de 2010 no había sido aprobada. Es por esto que ninguna organización política de las que avalaron candidatos cuestionados al Congreso en 2002 y 2006 fue sancionada. Sin embargo, el presidente Santos presentó un proyecto de ley estatutaria que si se aprueba, podría contribuir a que las sanciones constitucionales se apliquen (Jaramillo y Revelo 2010).

⁶¹ Esta institución podrá privarlos de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, imponerles multas, e incluso, cancelarles su personería jurídica (Ley 130 de 1994, arts. 4 y 39).

Para una organización política es muy difícil rechazar el caudal electoral de los políticos cuestionados. A pesar de ello, “[g]ran parte de las organizaciones políticas que hacen parte de los procesos electorales en Colombia han empezado a introducir mecanismos de verificación de sus listas para evitar que a ellas se infiltren representantes de intereses ilegales y grupos armados al margen de la ley” (MOE 2010b: 6).

El caso del referendo reeleccionista (corrupción de grupos de ciudadanos)

El fracaso del referendo reeleccionista, después de dos años de lanzada la iniciativa, puso de presente algunas de las principales debilidades de las autoridades electorales. La pregunta que aquí nos hacemos es esta: ¿cuáles fueron las principales debilidades de las autoridades electorales para controlar el proyecto de la segunda reelección que luego declaró inexecutable la Corte Constitucional?

Dos aclaraciones iniciales: primero, este estudio no pretende determinar si en el trámite del proyecto se cumplió o no con la CP y la Ley, esto ya fue establecido por la Corte Constitucional; segundo, al momento de terminar este capítulo —septiembre de 2010— aún no se conocía el texto de la sentencia de la Corte que declaró inconstitucional la ley. Han pasado siete meses después de que la Corte tomó su decisión. Esperamos que esta sentencia ayude a aclarar muchas de las debilidades institucionales que aquí analizamos.⁶²

El gobierno pudo haber presentado el proyecto de referendo al Congreso, pero la coalición quiso que la iniciativa fuera popular.⁶³ Fue así como en el primer semestre de 2008, la coali-

⁶² Según el comunicado de prensa, la Corte Constitucional decidió que en la configuración de la iniciativa legislativa se cometieron varias irregularidades. Aceptó la Corte que la organización *Colombia Primero* recibió varias contribuciones para evitar que el Comité de Promotores vulnerara los toques, y que el tope de gastos fijado por el CNE fue superado seis veces. Corte Constitucional, sentencia 141 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto. Por el momento, véase Corte Constitucional, 2010, 26 de febrero.

⁶³ Una de las razones que explica esta opción fue la necesidad de

ción recogió las firmas necesarias para la iniciativa popular del proyecto de ley a fin de convocar al pueblo a un referendo en el cual se decidiría si quería permitir una nueva reelección presidencial. Al finalizar el primer semestre de 2008, los promotores le presentaron al registrador los formularios con las firmas y un informe que, a su juicio, mostraba el cumplimiento de los demás requisitos legales (entre ellos los de financiación). El registrador asumió el estudio de la iniciativa y en septiembre de 2009 certificó que la cantidad de respaldos era suficiente, pero también afirmó que no podía certificar el cumplimiento del resto de requisitos legales debido a que veía algunas inconsistencias en la financiación. El registrador remitió entonces al CNE la documentación para que esta institución determinara si los topes de financiación habían sido violados.⁶⁴ Esta certificación del registrador desató tres debates jurídico-políticos.

Primero, la Ley 134 (arts. 24 y 27) plantea que el registrador certificará la cantidad y veracidad de los respaldos y si “[...] se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales”. El alcance de esta expresión fue asunto de debate. La coalición planteó que los requisitos constitucionales y legales que el registrador debía certificar se limitaban a la cantidad y calidad de los respaldos. Además, plantearon que esa certificación ya había sido otorgada. El registrador, por el contrario, afirmó que además de la cantidad y calidad de respaldos debía certificar el cumplimiento de “todos” los requisitos legales y constitucionales. La ambigüedad normativa, entonces, ocasionó que el alcance y la existencia del certificado del registrador fueran cuestionados.

blindar el proyecto en la Corte Constitucional. Según la coalición de gobierno, la iniciativa popular mostraría que el pueblo soberano quiere reformar la CP y limitaría las facultades del control que ejerce la Corte.

64 Planteó el registrador (2009, 5 de octubre) que “[...] al ser competente el CNE para investigar y sancionar las violaciones a las reglas sobre presentación de balances y cuentas consagradas en la Ley 134 de 1994, no es posible expedir certificación sobre el cumplimiento de todos los requisitos de ley, en especial lo consagrado en los artículos 97 y 98 [...] hasta tanto no concluya la actuación por parte del CNE en ese ámbito de competencia”.

Segundo, el registrador identificó rápidamente los problemas en la financiación del proyecto pero no tomó una decisión al respecto. Este hecho nuevamente se explica por las ambigüedades en las competencias tanto del registrador como del CNE. Lo natural sería que el registrador negara el certificado porque no se había cumplido con los requisitos constitucionales y legales. Lo que ocurrió fue que el registrador condicionó su certificación a que el CNE, como autoridad competente, se pronunciara previamente. Esta ambigüedad muestra cómo el registrador, encargado de certificar el cumplimiento de los requisitos, no cuenta con una competencia clara para determinar si los requisitos constitucionales y legales que se deben cumplir en los mecanismos de participación ciudadana fueron cumplidos. En la práctica, entonces, el certificado electoral dependería más del CNE que del registrador.

Tercero, la Ley 134 no es lo suficientemente clara sobre si la certificación que expide el registrador es un requisito previo para que un proyecto de referendo pueda ser tramitado por el Congreso.⁶⁵ Aquí la coalición de gobierno —con sus delegados en el CNE— planteó que el certificado no era un requisito previo y que la discusión en el Legislativo podía continuar. Agregó la coalición que, en gracia de discusión, si se admitía la necesidad del certificado previo, éste llegaría al Congreso durante el trámite del proyecto y el error sería subsanado. Por su parte, el registrador y sectores de la oposición plantearon lo contrario; incluso el representante Germán Navas Talero —Partido Polo Democrático Alternativo— denunció a varios congresistas ante la Corte Suprema de Justicia porque al tramitar ese proyecto sin el certificado estarían vulnerando el ordenamiento legal. El debate, entonces, fue determinar el impacto que tendría el certificado electoral en el curso del trámite legislativo.

65 La Ley 134 plantea que “[u]na vez certificado por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el cumplimiento de los requisitos de una iniciativa legislativa y normativa, exigidos por esta Ley, su vocero, presentará dicho certificado con el proyecto de articulado y la exposición de motivos, así como la dirección de su domicilio y la de los promotores, ante la Secretaría de una de las Cámaras del Congreso” (art. 30).

El registrador remitió la documentación al CNE que en septiembre de 2008 inició las investigaciones del caso. A partir de este mes, dos procesos paralelos tuvieron lugar. Por un lado, el Congreso discutió el proyecto de referendo y, por el otro, las autoridades electorales —principalmente el CNE— siguieron estudiando el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en la iniciativa popular. El CNE sólo tomó una decisión en noviembre de 2009, es decir, catorce meses después.

El trámite en el CNE evidenció dos debilidades institucionales: su politización y las ambigüedades en las competencias.

Según la resolución 65 de 1996 (art. 11) las decisiones en el CNE se toman por no menos de las dos terceras partes de los magistrados. Esto implica que las decisiones deben contar con el apoyo de al menos seis de sus miembros, y que cuatro de ellos tienen un importante poder de veto. En el periodo 2006-2010, siete de los nueve magistrados pertenecían a uno de los partidos de la coalición. Pues bien, si la cooptación del CNE por parte de la coalición de gobierno hubiese sido total, era de esperarse que este hubiese decidido rápidamente y hubiese archivado la investigación. Pero ocurrió lo contrario. Este hecho se explica porque el partido Cambio Radical le quitó su apoyo al referendo reeleccionista en el Congreso y en el CNE. En esta institución, este cambio político implicó que los dos magistrados de Cambio Radical se sumaran a los dos del Partido Liberal y entre los cuatro bloquearan las decisiones.

La necesidad de un pronunciamiento sobre el tema, sumada a la politización e incapacidad del CNE para reunir sus mayorías, llevó a que los magistrados nombraran a tres conjuces por sorteo (resolución 0730 de 2009). El 12 de noviembre de 2009, estos conjuces decidieron formular pliego de cargos en contra del Comité de Promotores y de la Asociación Colombia Primero y, además, dejar sin validez la etapa de inscripción de la iniciativa legislativa (resolución 001 de 2009).⁶⁶ La sorpresi-

66 Los compromisos partidistas de los conjuces permiten comprender nuevamente lo sucedido. El liberal Carlos Mario Isaza, el

va decisión del CNE fortaleció las sospechas del registrador, quien desde aquel momento contaba con elementos adicionales para no certificar la iniciativa popular. La decisión de los conjuces, sin embargo, desató nuevamente dos controversias relacionadas con las competencias de las autoridades electorales.⁶⁷

La sala de conjuces del CNE tomó esta decisión cuando la Corte Constitucional aún estudiaba si la Ley que convocaba al referendo reeleccionista (Ley 1354 de 2009) era constitucional. Es muy probable —aún no conocemos el texto de la sentencia— que la decisión de los conjuces haya influido en la inconstitucionalidad de la ley. Como los promotores del referendo, el gobierno y los partidos de la coalición conocían el impacto que esta decisión podía tener en la Corte, idearon una estrategia política y jurídica para desacreditar a los magistrados y para anular la decisión.⁶⁸ La mayoría de estos procesos aún están en curso.

En resumen, el funcionamiento de las autoridades electorales se puso a prueba durante el proceso de aprobación del referendo ideado para la segunda reelección presidencial. La financiación de este proyecto tuvo varias irregularidades tal y como la Corte Constitucional lo estableció. No obstante lo anterior, las autoridades electorales fueron incapaces de intervenir a tiempo y reconocer las irregularidades.

Corrupción de las autoridades electorales

Muchas de las irregularidades y los fraudes electorales son posibles por la corrupción de servidores públicos que trabajan para las autoridades electorales (Bolívar 2002; MOE 2007).

integrante de Cambio Radical Felipe Pérez Cabrera, y el conservador Manuel Pretelt de la Vega fueron designados como conjuces para conocer de esa indagación.

67 En específico, se cuestionó el mecanismo para elegir a los conjuces y el alcance de su misión. ¿Podían los conjuces invalidar el trámite?

68 *La Silla Vacía*, “El lío de los conjuces: una lucha política peleada por abogados”, 20 de noviembre de 2009.

Los casos son incontables pero poco conocidos. Rafael García, por ejemplo, el ex director de informática del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), hoy detenido, afirmó que la elección de varios candidatos apoyados por los grupos paramilitares en el departamento del Magdalena se hizo “[...] suplantando a los electores a través de los jurados”. Estas afirmaciones fueron respaldadas por Judith Esther Salas, registradora municipal de Sitionuevo, quien planteó que “[...] los jurados también marcaron tarjetones, obligados porque les mandaron a decir. Eso fue en horas de la tarde porque, como le digo, la votación hasta la una de la tarde estaba bastante bajita y ellos debían cumplir con una votación y no la tenían”.⁶⁹ Tiempo después, García contó que:

[...] la compra de cuatro censos electorales, que no están disponibles para el uso público, que fueron utilizados para el funcionamiento de un programa de computador diseñado para determinar los electores inasistentes al puesto de votación con el fin de suplantarlos a través de los jurados electorales; estos últimos fueron designados por los paramilitares, quienes a su vez obligaron a los registradores municipales a nombrarlos.⁷⁰

Lastimosamente, como ha sido señalado por la MOE (2007, 2010a), en Colombia casi nunca se sanciona ni se investiga a los jurados de mesa, ni a los delegados del registrador por actos de corrupción. No obstante, han sido los funcionarios de las autoridades electorales los que han permitido las irregularidades electorales que han dado lugar a la infiltración de las mafias en la política. Como mencionamos, varias de estas irregularidades han sido demostradas tanto por el Consejo de Estado como por el CNE. A pesar de ello, los servidores públicos procesados por estos hechos son pocos.

69 *Revista Semana*, “Los caídos por parapolítica”, 17 de febrero de 2007.

70 *Revista Semana*, “La Fiscalía acusa a Jorge Noguera de haber puesto el DAS al servicio de los paras”, 1 de febrero de 2009.

Corrupción de los servidores públicos

Las autoridades electorales deben gestionar y organizar las elecciones con imparcialidad, y los servidores públicos no deben intervenir en política. Este deber tiene sanciones de tipo disciplinario y penal. A pesar de ello, la participación en política de los servidores públicos ha sido una constante histórica en el país. En las últimas elecciones presidenciales fueron varias las voces que reclamaron imparcialidad de varios servidores públicos, entre ellos, del ex presidente Uribe.

En las elecciones presidenciales de 2010, el ex presidente Uribe apoyó veladamente al candidato Santos y criticó al candidato Antanas Mockus.⁷¹ Esto fue tan evidente que el procurador Alejandro Ordoñez intervino públicamente para solicitarle al ex presidente que se abstuviera de participar en política. Afirmó el procurador que el ex presidente debía ser “ciego, sordo y mudo” en la contienda electoral.⁷² En teoría, estos hechos deberían ser investigados y, de ser el caso, sancionados por las autoridades competentes. A pesar de ello, el procurador dejó pasar el asunto con el argumento de que el juez natural del presidente es el Congreso de la República. La participación en política del ex presidente (y su familia) no sólo es desafortunada para el libre juego democrático, sino que podría legitimar prácticas soterradas de participación en política en los niveles regionales del Estado.

Las autoridades electorales en este punto tienen el reto de informar a los funcionarios competentes e iniciar investigaciones en el ámbito de su competencia. La Procuraduría dio una importante señal en el caso del ex gobernador del Valle del Cauca, Juan Carlos Abadía. Según la Procuraduría, el ex

71 Afirmó, por ejemplo, el ex presidente Uribe: “Esto necesita continuidad, no es flor de un día. No es un esfuerquito de caballo discapacitado. Esto es una tarea de todos los momentos”. Esto lo dijo en la semana que la opinión pública conoció que el candidato Mockus estaba enfermo. *El Tiempo*, “El presidente Álvaro Uribe insiste en continuidad de la Seguridad Democrática”, 20 de abril de 2010.

72 *El Espectador*, “Presidente debe ser ciego, sordo y mudo en debate electoral: Procurador”, 16 de abril de 2010.

governador había participado en política cuando asistió a una reunión con el precandidato presidencial, ex ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias. La Procuraduría sancionó e inhabilitó al ex gobernador por doce años.

En las últimas elecciones presidenciales también se denunció la utilización de servicios y programas estatales para apoyar candidaturas. En específico, varios medios de comunicación,⁷³ candidatos (como Antanas Mockus, Noemí Sanín y Germán Vargas Lleras) y organizaciones sociales denunciaron que el programa presidencial “Familias en Acción” estaba siendo utilizado con fines electorales.⁷⁴ Las autoridades competentes poco han avanzado en la investigación de estos hechos.

La organización internacional Global Exchange (2010) publicó el documento “Análisis del programa familias en acción en el marco de los procesos electorales en Colombia”. Según este estudio, existe una relación entre el programa social y los resultados electorales de los partidos que hacen parte de la coalición de gobierno (Partido de la U, Partido Conservador y Partido Cambio Radical). Esta relación, dice la organización, ha sido clara en las elecciones regionales y nacionales del periodo 2002-2010. El estudio plantea que los subsidios aumentan con los años al ritmo de las preferencias electorales por los partidos de la coalición. Además, sugiere que el aumento de

73 *El Espectador*, “Nuevas denuncias sobre presiones electorales a través de Acción Social”, 10 de marzo de 2010. *Revista Semana*, “Hay diez denuncias por uso indebido de Familias en Acción en política”, 19 de mayo de 2010. *Revista Semana*, “Dudas en acción”, 12 de junio de 2010. *Votebien.com*, “La feria de Santos en Bucaramanga”, 21 de abril de 2010.

74 Este programa surgió en el gobierno de Andrés Pastrana, como parte del “Plan Colombia”. El gobierno Uribe convirtió a Familias en Acción en el proyecto “bandera” de su política social. Actualmente, está adscrito a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El programa consiste en un sistema de transferencias o subsidios condicionados a familias del nivel 1 del sistema de identificación de beneficiarios de programas sociales (Sisben), familias desplazadas registradas e indígenas, con niños menores de 18 años. El gobierno nacional otorga un subsidio monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos relacionados con la educación y salud de los niños (Acción Social 2005: 30).

cobertura no tiene una relación con el índice de necesidades insatisfechas.

El director de Acción Social respondió que las bondades del programa social no podían ser cuestionadas, y que el nexo causal entre las familias beneficiarias y los resultados electorales no estaba demostrado. Planteó el gobierno que los buenos resultados de los partidos de la coalición se deben a la gestión del gobierno nacional y no al uso clientelista de estos programas.⁷⁵

Si bien es cierto que el nexo causal no está demostrado, *La Silla Vacía*⁷⁶ encontró que sí existió una correlación entre la votación en primera vuelta del entonces candidato a la Presidencia Juan Manuel Santos y la cobertura del programa Familias en Acción. Plantea este medio de comunicación que “[...] en los municipios donde la penetración de Familias en Acción está entre el 75 y el 100% [...] Santos obtuvo en promedio el 63,8% de la votación; y en aquellos donde este programa social alcanza menos del 25% de la población, Santos obtiene aproximadamente 12 puntos menos”.⁷⁷

Consideraciones finales

El buen funcionamiento del sistema democrático no sólo depende del andamiaje constitucional y de la bondad de los principios fundamentales que rigen el sistema político; también depende de la calidad de sus normas electorales y de la manera como estas son aplicadas. Esto último depende, a su turno, de la cultura política, de los niveles de corrupción que enfrenta el sistema electoral y de la capacidad de las autoridades electorales para controlar al campo político. En este capí-

75 *El Colombiano*, “Acción Social responde a Global Exchange”, 19 de junio de 2010.

76 *La Silla Vacía*, “Familias en acción: más subsidios más votos”, 17 de junio de 2010.

77 Anteriormente en el estudio “¿Pavimentando con votos?”, se demostró que las recomendaciones técnicas de las entidades gubernamentales para la construcción de vías poco influyen en las decisiones que se toman. Los autores demostraron que los “[...] proyectos han sido seleccionados con base en consideraciones políticas” (Mejía et ál. 2008: 17).

tulo hemos defendido la hipótesis, planteada inicialmente por Pablo Santolaya, de que en los países en los cuales existen niveles altos de corrupción política, como es el caso de Colombia, el diseño de las autoridades electorales debería garantizar una mayor autonomía de estas respecto de los partidos políticos.

En Colombia no sólo tenemos problemas graves relacionados con el funcionamiento del sistema político — crisis de la representación política, infiltración de las mafias en los órganos de representación política, para no hablar del caudillismo, el clientelismo y la corrupción — sino que tenemos un sistema normativo electoral y unas autoridades electorales con serias limitaciones para responder a los desafíos que se les presentan. En otras palabras, a pesar de que hay razones de sobra para tener desconfianza en el funcionamiento del sistema político, contamos con una organización electoral diseñada a partir de una confianza desmesurada en la capacidad de los partidos para controlarse; el diseño se hizo como si esa desconfianza o esos riesgos no existieran.

A esta conclusión llegamos luego de analizar el control ejercido por las autoridades electorales a las elecciones de 2009 y 2010. Estas elecciones pusieron en evidencia las profundas debilidades institucionales de la organización electoral colombiana. Esto no nos impide, sin embargo, reconocer que la Registraduría, el CNE y el Consejo de Estado han tomado, en los últimos años, importantes decisiones para garantizar la legalidad de las elecciones. No obstante, sus esfuerzos han sido insuficientes y es poco probable que, con el diseño institucional que hoy existe, puedan lograr resultados mejores de los que han conseguido hasta el momento.

Desde luego que los problemas del sistema electoral colombiano no se reducen al diseño institucional y a las autoridades electorales. La cultura política colombiana, afectada gravemente por la corrupción, no pocas veces armada, es desde luego la causa fundamental de que las normas electorales sean capturadas y manipuladas por intereses clientelistas y, en ocasiones, criminales. Por eso el país tiene el enorme reto de

depurar las prácticas políticas y reducir los niveles de corrupción y captura institucional. Pero ese propósito no se podrá lograr si no se diseñan autoridades electorales más fuertes, más independientes de los partidos políticos y más comprometidas con la democracia.

Capítulo 5

¿Qué hacer para evitar la captura del Estado colombiano?

En este libro hemos estudiado aquellas debilidades del Estado colombiano que facilitan su captura por parte de los grupos armados y los políticos corruptos. Para terminar, en este capítulo final presentamos algunas propuestas, entre políticas y normativas, que podrían servir para contrarrestar los reiterados intentos de captura del Estado colombiano (CdE).

Antes de empezar, advertimos lo siguiente. El reformismo institucional es insuficiente. De nada sirve cambiar las reglas de juego electoral o modificar las normas que regulan la administración de justicia cuando las instituciones operan en contextos de debilidad institucional como los que muchas veces existen en Colombia. Pero esta afirmación no supone que todo debate sobre los cambios institucionales que deben adoptarse sea fútil. Por el contrario, los cambios sociales están íntimamente relacionados con los cambios institucionales. Entre ambos existe una relación de recíproca incidencia que debe ser tomada en cuenta por quienes diseñan instituciones. Dicho en términos más específicos: las reformas institucionales deben ir acompañadas de un aumento efectivo de la capacidad del Estado para imponerse frente a las organizaciones criminales, y esa capacidad requiere de diseños institucionales que faciliten ese propósito.

Es por eso que la solución de los problemas que viven buena parte de los municipios del país que se encuentran afectados por la presencia de redes de poder clientelistas, patrimonialistas o incluso mafiosas, implica una visión integral de los problemas y de las soluciones. Así por ejemplo, la reforma de

las reglas de juego político —régimen electoral— que sustentan la democracia local tiene que hacer parte de una estrategia integral en donde se contemplen cuestiones tales como la limitación del latifundio, el aumento de la capacidad impositiva del municipio, la presencia de la Fiscalía, el aumento del pie de fuerza policivo, la mejoría de la infraestructura, el aumento de la cobertura en salud y educación, la creación de fuentes de trabajo, etc.

Dividimos este capítulo en tres partes. En las dos primeras presentamos una serie de ideas sobre posibles cambios o ajustes puntuales en los ámbitos político-electoral y judicial. En la tercera parte nos referimos a la importancia que tienen la participación y el apoyo ciudadano en la suerte que puedan tener estas reformas.

Fortalecer las autoridades electorales

Las autoridades electorales tienen en Colombia serias limitaciones para enfrentar a la corrupción política (capítulo 4). Aquí proponemos algunas reformas o ajustes normativos encaminados a fortalecer la capacidad de estas autoridades.

Reforma estructural de la organización electoral

Es importante impulsar una reforma estructural de la organización electoral colombiana. Para garantizar la legalidad de los procesos electorales es necesario que las autoridades electorales sean independientes de los partidos, del Congreso y del gobierno. En países como Costa Rica, Guatemala y Perú se logró desligar a las autoridades electorales de los partidos políticos, y eso ha traído consecuencias benéficas para la democracia (Jaramillo 2008). Colombia podría aprender mucho de estas experiencias.

La reforma estructural debería empezar por diferenciar claramente entre la administración de las elecciones y el control de los partidos, por un lado, y la definición de las controversias electorales, por el otro. Mientras que las primeras tareas deben ser asignadas a un organismo administrativo, las

segundas, la labor de dirimir conflictos, debe corresponder a un órgano judicial (Jaramillo 2007, 2008).

Esto implicaría suprimir al Consejo Nacional Electoral (CNE), concentrar las funciones administrativas en la Registraduría y las judiciales en un órgano judicial autónomo. Habría que definir si este órgano judicial permanece en la jurisdicción contenciosa administrativa o si se crea un tribunal electoral especializado. La historia política comparada muestra que la creación de nuevos órganos judiciales en materia electoral es una solución viable y provechosa.¹ Por eso creemos que vale la pena considerar la creación de una Corte Electoral en Colombia (Jaramillo 2007, 2008; Vanegas 2008).

Actualizar, renovar y organizar el marco normativo de los procesos electorales

Los procesos electorales están hoy regulados por una normatividad anacrónica. Por eso parece necesario expedir un nuevo Código Electoral y desarrollar legalmente los Actos Legislativos 1 de 2003 y 1 de 2009. Es cierto que en los últimos años hemos avanzado en el ajuste del régimen de partidos y del régimen electoral; sin embargo, estos esfuerzos son inferiores a “[...] las inconsistencias, la inseguridad jurídica y la inequidad desprendida del fraude, la justicia electoral, la organización electoral, el delito, las infracciones, la trampa, la violación de normas vigentes y las irregularidades electorales” (PGN 2008:

1 A mediados de los años noventa se promovió en México una reforma estructural a la organización electoral con el fin de dar transparencia y garantías a los procesos electorales, diferenciar las funciones judiciales y administrativas, y recuperar la independencia de la organización electoral. Esta reforma trajo consigo la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un órgano que desde la misma rama judicial asume las funciones judiciales en materia electoral. La reforma también buscó recuperar la independencia del Tribunal, y para lograrlo modificó, entre otros aspectos, el sistema para elegir a sus miembros. Anteriormente, los magistrados eran postulados por el Ejecutivo para que la Cámara de Diputados los eligiera, pero a partir de la reforma, la Suprema Corte de Justicia los postula y la Cámara de Senadores los elige. Los resultados prácticos de este Tribunal han sido satisfactorios. Al respecto véanse: Orozco (1999), Jaramillo (2007, 2008), Jordán (2005) y Vanegas (2008).

39). Son muchas las cosas que hay que cambiar (Jordán 2005; Lizarazo y Londoño 2009; PGN 2008). Aquí nos concentramos en tres de ellas.

Régimen de los partidos políticos

El régimen de los partidos políticos necesita modificaciones y desarrollos legales. En primer lugar, todo indica que habría que eliminar el voto preferente. La reforma política de 2003 estableció la lista única, pero permitió que el voto de los electores influyera en la ordenación de la lista. Los ciudadanos, entonces, pueden votar por las personas que componen la lista y no por la lista en su conjunto. Está demostrado que este diseño perpetúa el personalismo en la política, incentiva la competencia entre los candidatos de una misma lista y, sobre todo, dificulta el control de las autoridades electorales.² La eliminación del voto preferente, sin embargo, debería ir acompañada de dos medidas. En primer lugar, si los electores sólo pueden votar por las listas, éstas deberían elaborarse con criterios democráticos (la democratización interna de los partidos). Segundo, los controles deberían fortalecerse para evitar que todos los problemas se terminen trasladando al momento en que se elaboran las listas.

En segundo lugar, es importante fortalecer el régimen de responsabilidad política. La reforma política del 2009 se expidió con el fin de evitar que los partidos avalaran candidatos aliados con grupos armados. Esta reforma, sin embargo, no ha sido desarrollada legalmente. El Congreso debe expedir una ley que aclare cuáles son las conductas sancionables, cuáles las sanciones que se impondrán para cada conducta, y cuáles las competencias y los procedimientos. No sobra agregar que las sanciones deberían ser lo suficientemente fuertes como para que los partidos incrementen sus controles internos al momento de otorgar los avales.³ Efectivamente, el presidente Santos

2 Al respecto véanse MOE (2010), PGN (2008), Registraduría (2010, 13 de abril) y Roll y Cruz (2010).

3 Además de las sanciones, es importante lograr que los partidos

presentó un proyecto de ley con un catálogo amplio de faltas sancionables y sanciones. Sin embargo, aún falta precisar los criterios y los procedimientos que utilizarán las autoridades competentes (Jaramillo y Revelo 2010).

Presunción de inhabilidad para investigados y familiares de sancionados

Los sucesos del proceso 8.000, y los recientes de la parapolítica, han mostrado la enorme capacidad y sofisticación que tienen los políticos de profesión para resguardar sus votos, muchas veces abusando del derecho electoral. Para contrarrestar esta habilidad marrullera se podría: 1) ampliar y fortalecer el régimen de inhabilidades,⁴ o 2) incluir una presunción de inhabilidad para investigados y familiares de sancionados. Esta segunda opción parece más convincente, porque permitiría que los investigados y familiares de sancionados controviertan la presunción de inhabilidad ante los jueces. De todos modos, no sobra advertir que, en este tema, lo más efectivo — también lo más difícil — es aumentar el reproche ciudadano respecto de las prácticas de corrupción política. Mientras estas prácticas estén socialmente legitimadas es muy poco lo que puede hacer una reforma legal de este tipo. Sobre esto volveremos al final de este capítulo.

El financiamiento político

A las campañas políticas en Colombia suele llegar dinero proveniente del narcotráfico. Este no es ningún descubrimiento. El problema está en que las normas sobre financiamiento político no evitan que eso ocurra, entre otras cosas por los vacíos y las inconsistencias que ellas tienen (Cepeda 2004; Roll y Ballén 2010). Dichas normas deberían garantizar la transparencia

publiquen los criterios que utilizan para otorgar o negar un aval.

4 Esta propuesta tiene, como mínimo, dos problemas: 1) el posible uso político de la justicia para excluir a la competencia política; y 2) la sanción política de ciudadanos que, según el derecho penal, son inocentes. Para evitar estos inconvenientes estas inhabilidades podrían aplicarse únicamente a las elecciones siguientes.

pública, asegurar la contabilidad profesional de los recursos, simplificar los procedimientos administrativos y establecer sanciones claras y efectivas (Roll y Cruz 2010).

Un tema que debería discutirse es la conveniencia o no de mantener el sistema de financiamiento mixto, tal y como lo establece la Constitución (CP). La Misión de Observación Electoral (MOE) (2010), por ejemplo, plantea la necesidad de prohibir, al menos temporalmente, el financiamiento privado. Este es un debate histórico, que adquirió particular fuerza en Colombia a partir del proceso 8.000 (Bolívar 2002; De la Calle 2004). Quienes defienden que el financiamiento sea únicamente público plantean que el ingreso de los dineros ilegales es posible porque el financiamiento privado está permitido. No obstante, esto no es necesariamente así. Más aún: prohibir el financiamiento privado podría ocultar, aún más, la entrada de dineros ilegales (Transparencia Internacional 2007a, 2007b; Zovatto 1998). Sea lo que fuere, creemos que en este tema debe abrirse una discusión más a fondo y que sobrepase los ámbitos estrictamente políticos, como ha sucedido antes.

Por el momento, y dado que no existe un acuerdo sobre las bondades del modelo de financiamiento público, creemos que se podría mantener el actual pero fortaleciendo el financiamiento público indirecto, por un lado, y los límites normativos y los controles institucionales, por el otro.

Un régimen de financiamiento debería tener en cuenta los siguientes puntos: 1) Unificar las normas, dado que en la actualidad cada tipo de proceso electoral tiene su normatividad; 2) establecer un sistema de control, tanto sancionatorio como preventivo (Roll y Moreno 2010); 3) incrementar el financiamiento público indirecto, es decir, el que no canalizan directamente los actores políticos —se podría, por ejemplo, garantizar el transporte público gratuito el día de las elecciones y la publicidad de los candidatos en medios de comunicación— (MOE 2010),⁵ y 4) mantener el sistema de reposición de votos

5 Estos son los mayores gastos de las campañas. En tales casos el

pero dando un anticipo para todos los procesos electorales.⁶ Esto podría evitar la entrada de dineros ilícitos a las campañas que tienen dificultades económicas (Carrillo et ál. 2003; Del Castillo 1985; Zovatto 1998).

Adicionalmente, conviene repensar quiénes pueden hacer aportes, quiénes son los responsables de su manejo y cuáles son las obligaciones y responsabilidades en uno y otro caso. En primer lugar, es deseable que el régimen de financiamiento prohíba los aportes de contratistas o beneficiarios directos del Estado y de organizaciones sin ánimo de lucro.⁷ En segundo lugar, los partidos deberían ser los únicos responsables por el manejo de los dineros (excluir la intervención de los candidatos), los cuales deberían contar con una cuenta única para hacerlo. Finalmente, la obligación de rendir cuentas, tanto de quienes aportan, como de los mismos partidos políticos que manejan los recursos, podría fortalecerse en dos sentidos: exigiendo que los partidos publiquen sus informes antes de las elecciones, y que presenten al CNE todos los soportes contables del dinero recibido y gastado (Roll y Moreno 2010; MOE 2010).

No sobra agregar que estas propuestas normativas no deberían aplicarse a procesos electorales en curso. En estos casos, los riesgos podrían ser mayores debido a que el desconocimiento del marco jurídico aplicable por parte de los actores —autoridades, partidos, candidatos, ciudadanos, medios de comunicación, etc.— podría generar incertidumbre y disminuir las posibilidades de un control efectivo. La modificación de las reglas electorales en los momentos previos “[...] obliga a las autoridades electorales a adaptar en forma atropellada sus procedimientos, lo cual incrementa las posibilidades de

Estado podría contratar directamente con las empresas el servicio. También se podría prohibir la publicidad de las campañas en televisión o limitar su acceso únicamente a los partidos políticos.

6 El proyecto de reforma política presentado por el presidente Santos regula este tema.

7 Algunos creen que, adicionalmente, se debería prohibir el aporte de todas las personas jurídicas (Roll y Moreno 2010).

error y, en consecuencia, afecta la confianza ciudadana y de los partidos en su imparcialidad y transparencia”.⁸

Aumentar las capacidades institucionales de la organización electoral

Para aumentar las capacidades institucionales, a nuestro juicio, es necesario trabajar en tres frentes: 1) disminuir la centralización de las autoridades electorales con miras a fortalecer sus capacidades en las regiones (desde Bogotá, o con delegados temporales, es muy difícil controlar a los actores políticos regionales);⁹ 2) dotar a las autoridades electorales de los recursos económicos, tecnológicos y humanos necesarios para cumplir a cabalidad con sus funciones¹⁰ (se necesita del compromiso del gobierno nacional en el desembolso de importantes recursos adicionales),¹¹ y 3) profesionalizar a quienes ejercen el control (fortalecer los programas de capacitación y la carrera administrativa).

Disminuir la intervención humana en el proceso electoral

Aprovechar las nuevas tecnologías en los procesos electorales es una necesidad que pocos cuestionan.¹² Según el marco normativo, el mecanismo electrónico de inscripción y votación debió haberse implementado en 2010.¹³ La Registraduría ha

8 *Revista Semana*, Juan Fernando Jaramillo, “Elecciones ¿con qué reglas?”, 10 de marzo de 2010.

9 Especialmente es importante garantizar que los tribunales de garantías y vigilancia electoral actúen en todos los departamentos. Adicionalmente, es deseable que estos tribunales no sean politizados y que cuenten con competencias mayores (MOE 2010).

10 Este apoyo le permitiría a la Registraduría, por ejemplo, enfrentar sus atrasos históricos (depurar el censo electoral y mejorar el manejo del registro civil y de la cédula de ciudadanía).

11 La PGN (2008) propone incorporar en el presupuesto destinaciones específicas para las autoridades electorales.

12 Generalmente se asume que el voto electrónico brinda confiabilidad, precisión, permite la verificación de los resultados y ahorra tiempo (Merchán 2005; PGN 2008; Rico 2005; Thompson 2005; Tuesta 2004).

13 Al respecto véanse Acto Legislativo 1 de 2003, Ley 892 de 2004

hecho algunos experimentos pilotos pero no ha avanzado más a causa del presupuesto insuficiente que tiene (Registraduría Nacional del Estado Civil 2010, 13 de abril).

Por último, es importante señalar que la introducción de estas tecnologías debe adelantarse sin afanes y con mucha cautela (las elecciones legislativas de 2010 mostraron que los sistemas de información también son vulnerables). Adicionalmente, el mecanismo electrónico debería garantizar una adecuada verificación de las votaciones (así lo determinó recientemente el Tribunal Constitucional en Alemania). Es importante, entonces, concretar un plan de ejecución cauteloso, escalonado y progresivo que cuente con un presupuesto anual asegurado. La primera fase de este plan podría concentrarse en la implementación de la identificación biométrica (el huellero electrónico) (MOE 2010), dispositivo este que podría neutralizar la suplantación de electores.

Fortalecer la rama judicial

Como se deduce de los capítulos iniciales de este libro, para reducir las estructuras mafiosas enquistadas en los poderes políticos locales se necesita una justicia capaz, efectiva e independiente. A continuación se proponen algunas reformas encaminadas a lograr esos propósitos.

Sistemas de nombramiento y/o elección

Es importante fortalecer la independencia de las altas cortes y reducir —sin excluir— la influencia del campo político. A nuestro juicio, es esencial mantener el sistema actual para elegir a los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Creemos, sin embargo, que conviene modificar el sistema que se usa para elegir a los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la judicatura y al fiscal General.

(art. 3) y Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2004, MM. PP. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda y Alfredo Beltrán Sierra.

En primer lugar, el sistema de elección de los magistrados de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura parece problemático (el Congreso elige a los magistrados de ternas hechas por el presidente). Hay que encontrar un mejor diseño teniendo presente que los jueces de los jueces también deben ser independientes. Más concretamente, habría que excluir, o al menos reducir, la influencia del Legislativo y del Ejecutivo en la elección de los magistrados de la Sala Disciplinaria. En su lugar podría incluirse la participación de las altas cortes y de los órganos de control. Si finalmente se decide eliminar al Consejo Superior de la Judicatura (como actualmente se discute), el nuevo diseño debería garantizar la independencia de la autoridad disciplinaria. En segundo lugar, es necesario reformar el método para elegir al fiscal General de tal manera que se garantice la independencia de la institución¹⁴ y se eviten bloqueos institucionales. Esto se podría lograr si el presidente de la República elige al fiscal y la Corte Suprema conserva el poder de confirmar o no esta decisión.

Incrementar la probabilidad de ser sancionado

La impunidad también crea una situación favorable para los intentos de CdE. Por eso es importante mejorar las capacidades de la justicia para perseguir a la criminalidad organizada y a los políticos corruptos. Esto es importante, entre otras razones, porque la posibilidad de sancionar a los partidos políticos que avalen candidatos aliados con ilegales depende de que exista una condena penal (Acto Legislativo 1 de 2009, art. 6). La justicia suele adelantar investigaciones judiciales e imponer sanciones únicamente a los eslabones más bajos de las empresas criminales. Enfrentar a las organizaciones criminales requiere de voluntad política, recursos y capacidad investigativa. Todo esto pasa por el fortalecimiento institucional de

¹⁴ Para lograrlo, es importante que la Fiscalía General continúe en la rama judicial. Afortunadamente el presidente Juan Manuel Santos renunció a su idea inicial de campaña. Sólo la independencia de esta institución permite investigar y sancionar los casos de corrupción.

la Fiscalía y de la Corte Suprema, y por la protección de los actores que intervienen en los procesos (investigadores, jueces, víctimas, testigos, etc.). Así, por ejemplo, es indispensable que la justicia incremente la probabilidad de sanción en los casos de fraude electoral. Una propuesta que se podría considerar (como efectivamente lo propone el gobierno), en este sentido, es la de crear en la Fiscalía una unidad especializada encargada de investigar los delitos relacionados con los procesos electorales (Merchán 2005; MOE 2010).¹⁵

Reformar las competencias para investigar y juzgar a los congresistas

Los procesos penales que adelanta la Corte Suprema en contra de los congresistas carecen de las garantías legales debidas. Esto ha suscitado críticas que deberían ser tenidas en cuenta. Hay que adoptar un diseño institucional que evite la impunidad y, al mismo tiempo, garantice el debido proceso. Para evitar la impunidad es necesario que la CP estipule la no retroactividad de las reformas. También es importante que la reforma conserve las competencias en la Corte Suprema. De otra parte, para garantizar el debido proceso es preciso dividir las funciones de investigación y juzgamiento, y garantizar la doble instancia de los congresistas. Todo esto se podría lograr subdividiendo la sala penal e incluyendo a la sala plena de la Corte.

Reformar las competencias para investigar y juzgar a los altos funcionarios

Creemos necesario limitar las funciones judiciales del Congreso (según la CP, este investiga y juzga a varios funcionarios del Estado: presidente, fiscal General, registrador y magistrados de las altas cortes). Proponemos mantener las competencias judiciales del Congreso únicamente en relación con el presi-

¹⁵ La MOE (2010) plantea, adicionalmente, que el Estado debería asumir el deber de probar las irregularidades (no los denunciantes), y que la Fiscalía y la Procuraduría investiguen la responsabilidad de los servidores públicos que participaron en las mesas en las cuales el Consejo de Estado y el CNE encontraron irregularidades.

dente y los magistrados de la Corte Suprema. Los demás altos funcionarios podrían ser investigados y juzgados por otras autoridades judiciales como la Corte Suprema.¹⁶

Incrementar la transparencia en la rama judicial

Para garantizar la transparencia en la rama judicial es importante prevenir y sancionar la corrupción judicial. Como lo mencionamos anteriormente, radicar en la rama judicial las competencias para procesar a los magistrados de las altas cortes podría ayudar en este sentido. También se podrían centralizar las investigaciones que adelanta la Fiscalía en contra de funcionarios judiciales (esto evitaría las complicidades en las regiones). De otra parte, es importante que los procesos para elegir a los magistrados de la Corte Suprema, del Consejo de Estado y de la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura sean más transparentes y públicos. Finalmente, con el fin de garantizar la transparencia es necesario que los ciudadanos y los medios de comunicación accedan fácilmente a la información de la rama.

Fortalecer la carrera judicial

La gran mayoría de funcionarios judiciales debería pertenecer a la carrera judicial. En la Fiscalía falta mucho por hacer en este sentido (ILSA 2009). La carrera judicial en esta institución debería, además, abarcar a todos los niveles de la jerarquía regional. Esto es necesario porque las evidencias más fuertes de infiltración en la Fiscalía involucran a los funcionarios de alto rango regional (directores seccionales y delegados ante los tribunales).

El papel de la sociedad civil

Las clientelas y las mafias capturan al Estado cuando ganan las elecciones. Es por eso que cualquier estrategia que bus-

¹⁶ Es necesario discutir, sin embargo, quién juzgaría a los altos funcionarios que fueron nominados o nombrados por la Corte Suprema: fiscal, dos magistrados de la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura y tres magistrados de la Corte Constitucional.

que disminuir la influencia de las mafias en el Estado debería preocuparse por el tema de la participación ciudadana. Como lo explicamos en el capítulo 1 de este libro, el clientelismo es ante todo una cultura política, incluso un modo de vida. Esa cultura favorece que los intentos de CdE prosperen (capítulos 1 y 2). Fortalecer una participación ciudadana autónoma y democrática es, entonces, un paso fundamental en la tarea institucional de obstaculizar los intentos de CdE. En este campo habría, como mínimo, dos líneas de acción.

En primer lugar, la ciudadanía tiene el reto inaplazable de sancionar electoralmente a los políticos corruptos o aliados con grupos armados. Los políticos sólo cambiarán sus prácticas cuando el costo electoral que asumen sea demasiado alto. Un mecanismo que podría ayudar a incentivar el voto y, con él, la sanción social para los corruptos sería el *voto obligatorio*.¹⁷ De esta manera se lograría presionar a los ciudadanos no vinculados a las clientelas políticas para que voten, imponiéndoles, eso sí, una restricción mínima de su libertad, pero que está perfectamente justificada en el interés público que se encuentra en juego con el voto ciudadano (Nino 2002).

En segundo lugar, el papel fiscalizador de la ciudadanía y, sobre todo, el de los medios de comunicación es fundamental para garantizar la transparencia de las acciones estatales, en general, y la de los procesos electorales, en particular. A pesar de la importancia que esto tiene, no existe un marco normativo que facilite la participación, las audiencias públicas y el acceso a la información de organizaciones sociales.

En este punto es importante reconocer el trabajo llevado a cabo por organizaciones sociales como la MOE, Transparencia por Colombia, Congreso Visible y la Alianza de medios

¹⁷ La CP establece que el sufragio es un derecho y un deber (CP, art. 258). El Congreso podría, entonces, introducir el voto obligatorio mediante una ley. En la actualidad existen varios incentivos para lograr que los ciudadanos voten (leyes 403 de 1997 y 815 de 2003), sin embargo, estos incentivos han sido insuficientes para reducir la abstención (PGN 2008).

Votebien.com. No obstante, estas organizaciones —según ellas mismas— necesitan aumentar su cobertura en las regiones y abarcar las distintas fases de los procesos electorales.¹⁸ Adicionalmente, uno de los retos más importantes de estas organizaciones es reevaluar constantemente sus metodologías de seguimiento e intervención.¹⁹

18 Esto es así porque en las elecciones de 2010 la MOE, por ejemplo, no logró cubrir todos los departamentos y el seguimiento se concentró en el día electoral.

19 Así, por ejemplo, Mario Barraza —el coordinador de la MOE en Barranquilla— ha insistido en que las metodologías existentes descuidan la importancia del momento preelectoral. Entrevista con Mario Barraza, coordinador regional de la MOE, 28 de julio de 2010.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron, James Robinson, and Rafael Santos. 2009. "The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia". NBER Working Paper 15578.

Ackerman, Susan Rose. 2007. "La independencia judicial y la corrupción". En Transparency International. *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2005. *Aprendizaje Colectivo*. Bogotá: Presidencia de la República.

Álvarez, Augusto. 2004. "¿Por qué no funciona el sistema de Carrera Administrativa? Cómo responde la nueva ley a la problemática del sistema de mérito". *Revista Administración y Desarrollo* 42: 75-85.

Artunduaga, Édgar. 2010. *Honorables parlamentarios 2010 - 2014*. Bogotá: Grupo Zeta.

Banco Mundial. 2002. "Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anti-corrupción para Colombia", Documento para discusión pública (sin publicar).

Benson, Bruce. 1988. "Corruption in Law Enforcement: One Consequence of the 'Tragedy of the Common' Arising With Public Allocation Processes". *International Review of Law and Economics* 8.

Bolívar Moreno, Gustavo. 2002. *Así se roban las elecciones en Colombia*. Bogotá: Quintero.

Botero, Felipe. 2007. "Colombia: ¿paracracia, democracia o simplemente desgracia?". *Revista de Ciencia Política* 27.

Bruti Liberati, Edmundo, Adolfo Ceretti y Alberto Giasanti. 1996. *Governo dei Giudici. La magistratura tra diritto e politica*. Milano: Feltrinelli.

Buscaglia, Edgardo. 2007. "La corrupción judicial y el sistema de justicia general". En Transparency International. *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Bushnell, David. 1994. "Las elecciones en Colombia: siglo XIX, para bien o para mal las elecciones han sido una característica nacional". *Credencial de Historia* 50.

Cappelletti, Mauro. 1990. *Le pouvoir des juges*. Paris: Economica.

Cárdenas, Emilio y Héctor Chayer. 2007. "Corrupción, rendición de cuentas y la disciplina de los jueces en América Latina". En Transparency International. *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Cárdenas, Mauricio. 2005, diciembre. "Ahora sí: la reforma tributaria estructural". *Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa* 12.

Cárdenas, Mauricio. 2005, octubre. "Reelección y economía: algunas consideraciones". *Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa* 10.

Cárdenas, Mauricio. 2006, junio. "Agenda de reformas 2006-2010". *Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa* 18.

Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords). 2003. *Dinero y contienda político-electoral*. México: FCE.

Carrillo-Flórez, Fernando. 2007. "Corrupción en las cortes colombianas". En Transparency International. *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Castro, Jaime. 1998. *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Planeta.

Cepeda Ulloa, Fernando. 2004. *Financiación política y corrupción*. Bogotá: Ariel.

Comisión Andina de Juristas. 1992. *Justicia para la justicia*. Bogotá: Comisión Andina de Juristas.

Comisión Colombiana de Juristas. 2005. *Ataques contra personas relacionadas con la administración de justicia en Colombia: 2004*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas, Mimeo.

Comisión Colombiana de Juristas. 2009, 19 de octubre. "Tres jefes paramilitares extraditados anuncian su retiro de la Ley 975 de 2005". *Boletín No. 40. Serie sobre los derechos de las*

víctimas y la aplicación de la Ley 975. Disponible en [http://www.coljuristas.org/Portals/0/Boletín%20No%2040_19%20Oct%2009%20\(2\).pdf](http://www.coljuristas.org/Portals/0/Boletín%20No%2040_19%20Oct%2009%20(2).pdf) [Recuperado el 25 de octubre de 2008].

Comisión Colombiana de Juristas. 2009, 22 de octubre. "La parapolítica al desnudo". *Boletín No. 41. Serie sobre los derechos de las víctimas y la aplicación de la ley 975*. Disponible en http://www.coljuristas.org/Portals/0/Bolet%20C3%ADn%20No%2041_22%20Oct%2009.pdf. [Recuperado el 30 de octubre de 2009]

Comisión de Estudios sobre la Violencia. 1987. *Colombia: Violencia y democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cortés, Manuel Ricardo. (1999). "La Diplomacia colombiana, comparada con otros sistemas contemporáneos". Tesis (Magíster). Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Academia Diplomática de San Carlos; Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo.

Cortina, Adela. 1994. "Ética de la sociedad civil. Un antídoto contra la corrupción?" *Claves de la razón práctica* 45.

Dakolias, María y Kim Thachuk. 2000. "The Problem of Erradication Corruption from the Judiciary". *Wisconsin International Law Journal* 18.

Dávila, Andrés. 1999. "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: Qué ha pasado en los noventa?" *Estudios Políticos* 15.

Dávila, Andrés y Natalia Delgado. 2001. "La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?" En Francisco Gutiérrez (ed.). *Degradación o cambio? Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma - IEPRI.

De la Calle, Humberto. 2003. "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos". Documento presentado en el Foro de la Organización de Estados Americanos en Cartagena, noviembre de 2003 (sin publicar).

De la Calle, Humberto. 2004. "Financiamiento político: público, privado, mixto". En Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.

Deas, Malcolm. 1973. "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia". *Revista de Occidente* 127.

Deas, Malcolm. 1997. "Violent Exchanges: Reflexions on Political Violence in Colombia. In The Legitimation of

Violence". En David Apter. *The Legitimization of Violence*. New York: New York University Press.

Del Castillo, Pilar. 1985. *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo XXI.

Dix, Robert. 1987. *The Politics of Colombia*. New York: Praeger Publishers.

Domingo, Pilar. 2000. "Judicial Independence: The politics of Supreme Court in México". *Journal of Latin American Studies*, 32: 705-735.

Duncan, Gustavo. 2005. "Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra". *Documento Cede* 2.

Duncan, Gustavo. 2006. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.

Duncan, Gustavo. 2008. *Patrones y clientes: los orígenes sociales del narcotráfico en Colombia* (sin publicar).

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter. 2004. "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development* 38 (Winter): 30-52.

Fiss, Owen. 1993. "The Limits of Judicial Independence". *Inter-American Law Review* 25 (1).

Fix Zamudio, Héctor. 1999. "Justicia constitucional y judicialización de la política". En Jesús Orozco (coord.). *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fundación Ideas para la Paz (FIP). 2009. "Extradición: ¿un obstáculo para la justicia?". *Policy Brief* 1. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n57/v19n57a05.pdf>. [Recuperado el 20 de abril de 2009].

Galindo, Carolina. 2007. "Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Velez". *Iconos* 27:147-162.

Gambetta, Diego. 1996. *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press.

Garapon, Antoine. 1996. *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*. Paris: O Jacob.

Garay, Luis Jorge (dir.). 2005. *La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Garay, Luis Jorge. 2007. "Conflicto armado y delincuencia organizada. Escenarios de corrupción a propósito del caso de Colombia". *Cuadernos de Transparencia* 13. Bogotá: Transparencia por Colombia.

Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Avina, Transparencia por Colombia.

García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny Yepes. 1999. "El nudo gordiano de la justicia y la guerra en Colombia". En Álvaro Camacho y Francisco Leal Buitrago (comps.). *Armar la Paz es desarmar la guerra*. Bogotá: Iepri, Fescol, Cerec.

García Villegas. 2001. "Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997". En Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García Villegas (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre.

García Villegas, Mauricio (dir.). 2008. *Jueces sin Estado*. Bogotá: Siglo del Hombre.

García Villegas, Mauricio y Javier E. Revelo Rebolledo (dirs.). 2009. *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo. 2010. "La organización electoral en Colombia". *Revista Foro* 71.

García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo. 2010. "Procesos de captura y resistencia en la rama judicial". En Claudia López (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.

García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny Yepes. s. f. Corrupción y sistema judicial en Colombia: un balance de la bibliografía existente y algunas hipótesis de trabajo. [Sin publicar].

García Villegas, Mauricio, Javier E. Revelo Rebolledo y Rodrigo Uprimny Yepes. 2010. "Reformas políticas y

reelección ¿la legitimación de la parapolítica? Impacto constitucional e institucional". En Claudia López (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.

García Villegas, Mauricio, Javier E. Revelo y Rodrigo Uprimny. 2010. "Leyes de economía agraria ¿Intentos para legalizar el despojo? Impacto constitucional e institucional". En Claudia López (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: House Mondadori.

Garrido, Margarita. 1993. *Reclamos y Representaciones*. Bogotá: Banco de la República.

Gaviria, José Obdulio. 2008. "Arco Iris: El regreso de Torquemada". En Varios autores. *Parapolítica. Verdades y mentiras*. Bogotá: Planeta.

Gibson, Edward. 2006. "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". *Revista Desafíos* 14.

Giraldo, Fernando. 2000. "La importancia de la organización electoral". En *Reflexión política*, año 2, núm. 2. Disponible en <http://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/859/826> [Recuperado el 20 de julio de 2010].

Global Exchange. 2010. *Análisis del programa familias en acción en el marco de los procesos electorales en Colombia*. Disponible en <http://www.globalexchange.org/countries/americas/colombia/ColomInformeFinalESP.pdf> [Recuperado el 22 de junio de 2010].

González Salas, Edgar. 2004. "La carrera administrativa: experiencias y perspectivas". *Revista Administración y Desarrollo* 42: 7-29.

González, Carlos. 2004. "La carrera administrativa en la modernización estatal". *Revista Administración y Desarrollo* 42: 31-49.

González, Clara. 2010. "Aspectos relevantes de la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo 01 de 2009". En María Lucía Torres, Manuel Guillermo Rueda, Viviana Manrique, Héctor Helí Rojas, Clara González. *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010. Aspectos básicos para votar en las Elecciones Legislativas de 2010*. Bogotá: Universidad del Rosario.

González, Fernán. 1989. "Aproximaciones a la configuración política de Colombia". *Controversia* 153-154.

Gordo, Miguel. 2003. "Burocracia y Estado Social de Derecho". *Revista Administración y Desarrollo* 40.

Granada, Soledad, Jorge A. Restrepo y Alonso García. 2009. "Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano". En Jorge A. Restrepo y David Aponte (eds.). *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Cerac.

Granada, Soledad, Jorge A. Restrepo y Andrés R. Vargas. 2009. "El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". En Jorge A. Restrepo y David Aponte (eds.). *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Cerac.

Grillo, Fernando. 2004. "Situación de la Carrera Administrativa en Colombia en la última década". *Revista Administración y Desarrollo* 42: 105-111.

Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.). 2004. *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.

Guarnieri, Carlo. 1993. *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrapesi*. Bologna: Il Mulino.

Guillén, Fernando. 1979. *El poder político en Colombia*. Bogotá: Punta de Lanza.

Gutiérrez, Francisco y Andrés Dávila. 2001. "Peleontólogos o politólogos ¿qué podemos decir sobre los dinosaurios?" *Revista de Estudios Sociales* 6.

Gutiérrez, Francisco. 1998. *La ciudad representada, política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo, IEPRI.

Gutiérrez, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2002*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez, Francisco. 2010. "Reflexiones a propósito del libro *Y refundaron la patria...*". En Claudia López (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo políticos y mafiosos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: House Mondadori.

Guzmán, Diana y Rodrigo Uprimny. s. f. "El crimen organizado y el sistema procesal penal colombiano". En Uprimny et ál. *Justicia visible. Observatorio de la Justicia Penal Colombiana*. [Sin publicar].

- Helmke, Gretchen y Staton Jeffrey. 2009. "Courting Conflict: The logic of Risky American Decisions in América Latina". Presentado en la conferencia *Judicial Politics in America Latina*, México D.F. Marzo 4-8.
- Ibáñez, Perfecto Andrés. 1994. "La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de derecho". *Claves de la razón práctica* 40.
- Ibáñez, Perfecto Andrés. 1995. "El poder judicial en momentos difíciles". *Claves de la razón práctica* 56.
- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). 2009. *Justicia bajo presión. Constricciones institucionales y atentados contra la independencia judicial en Colombia, 2005-2008*. Bogotá: Gente Nueva.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2007. "Los órganos electorales supremos". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- Jaramillo, Juan Fernando. 2008. "La reforma de la organización electoral colombiana". En Diego Tarapués, Giovanni Sánchez (coords.). *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Jaramillo, Juan Fernando y Javier E. Revelo Rebolledo. 2010. *¿Quién responde? Las sanciones a las organizaciones políticas y sus directivos*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Jordán Flórez, Fernando. 2005. "Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral". En División de Asistencia Electoral (DAE), Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de Naciones Unidas, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Estudios base*. Tomo I. Bogotá: Guadalupe.
- Kalmanovitz, Salomón. 2004. "La idea federal en Colombia durante el siglo XIX". *Economía Colombiana*, 306.
- Klitgaard, Robert. 1994. *Controlando la corrupción*. Buenos Aires: Editorial Suramericana.
- Knaul de Albuquerque, Gabriela Carina. 2010. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Misión Colombia*. Naciones Unidas - Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/14/26/add.2.

Larkins, Christopher. 1996. "Judicial Independence and Democratization: A theoretical and Conceptual Analysis". *The American Journal of Comparative Law* 44 (4).

Leal Buitrago, Francisco. 1984. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.

Lipset, Martín, 1986. Values, Education and Entrepreneurship. *Promise of Development Theories of Change in Latin America* 39.

Lizarazo, Antonio y Juan Fernando Londoño. 2009. "La reforma política y electoral en Colombia". *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*. Costa Rica; IDEA.

López, Cecilia. 2009. "Uribismo rural: un modelo agrícola perverso". [Sin publicar].

López, Claudia (ed.). 2010. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.

López, Claudia y Gustavo Duncan. 2007. "Coca, balas y votos. ¿Cómo incidió el narcotráfico en las pasadas elecciones?" En Misión de Observación Electoral. *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.

López, Claudia y Óscar Sevillano. 2008, 20 de noviembre. "Balance político de la parapolítica". *Revista Arcanos* 14.

López, Claudia. 2005. "Del control territorial a la acción política". *Revista Arcanos* 11.

López, Claudia. 2007. "La ruta de la expansión paramilitar y la transformación política de Antioquia". En Corporación Nuevo Arco Iris. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. 2 ed. Bogotá: Intermedio.

López, Claudia. 2010. "La refundación de la patria, de la teoría a la evidencia". En Claudia López (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori - Corporación Nuevo Arco Iris.

López, Henrik. 2006. "Consideraciones sobre la renuncia al fuero por parte de congresistas: ¿Se puede renunciar al fuero?" *Semanario Caja de Herramientas* 56. Disponible en <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0056/download.php?archivo=articulo02>. [Recuperado el 15 de octubre de 2009].

López, Henrik. 2007. "Renuncia al Fuero: ¿Búsqueda de garantías, estrategia del Caracol o juego del ave

fenix?" *Semanario Caja de Herramientas* 71. Disponible en <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0071/download.php?archivo=articulo03>. [Recuperado el 16 de octubre de 2009].

Losada, Rodrigo. 1984. *Clientelismo y elecciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Malem Seña, Jorge. 2001. *La corrupción*. Barcelona: Gedisa.

Mann, Michael. 2003. La crisis del Estado-Nación en América Latina. En Ann Mason y Luis Javier Orjuela (eds.). *La crisis política colombiana*. Bogotá: Uniandes.

Manrique, Alfredo. 2005. "La Organización Electoral Colombiana hoy". En División de Asistencia Electoral (DAE), Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de Naciones Unidas, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Estudios base*. Tomo I. Bogotá: Guadalupe.

Martínez, Edgar. 2008. "Jurisprudencia constitucional sobre función pública y carrera administrativa". *Revista de Derecho* 30: 299-337.

Mayne, Greg. 2007. "Integridad judicial: la brecha en la rendición de cuentas y los Principios de Bangalore". En Transparency International. *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Medellín, Pedro. 2010. "No todo vale en la guerra. Una evaluación de ocho años de seguridad democrática". En Alfredo Rangel y Pedro Medellín. *Política de seguridad democrática*. Bogotá: Norma.

Mejía, Luis, Felipe Botero y Juan Carlos Rodríguez-Raga. 2008. "¿Pavimentando con Votos?: Apropiación presupuestal para proyectos de infraestructura vial en Colombia, 2002-2006". *Colombia Internacional* 68: 14-42.

Melo, Jorge Orlando. 1988. *Historia de Antioquia*. Bogotá: Presencia.

Merchán, Ramiro. 2005. "Fortalecimiento del sistema de identificación, registro y votación electrónica". En División de Asistencia Electoral (DAE), Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de Naciones Unidas, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Estudios base*. Tomo I. Bogotá: Guadalupe.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2010. Informe de gestión del programa AIS. <http://www.ais.gov.co/que-es-ais/informe-de-gestion-2009.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2007. *Necesidad de una reforma integral*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mintz, Sidney y Eric Wolf. 1950. "About the Compadrazgo in Mexico". *Soutwestern Journal of Anthropology* VI:341-368.

Misión de Observación Electoral. 2007. *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*. Bogotá: Industrias Gráficas Darbel.

Misión de Observación Electoral. 2010. *Informe de recomendaciones. Elecciones de Congreso y Presidente 2010* [sin publicar].

Misión de Observación Electoral. 2010a. *Informe de observación electoral. Elecciones de Congreso (14 de marzo de 2010)*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.

Misión de Observación Electoral. 2010b. *Pronunciamiento Nacional de Coordinadores*. Disponible en http://www.moe.org.co/home/doc/moe_mre/Pronunciamiento%20MOE%20Reunion%20Nacional.pdf.

Misión de Observación Electoral. 2010c. *Kit de análisis electoral. Elecciones presidenciales y legislativas 2010*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.

Misión de Observación Electoral. 2010d. *Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.

Molina Valderrama, Pablo. 2001, abril. "Soluciones poco convencionales para la corrupción". *Economía colombiana y coyuntura política* 283.

Montenegro, Armando. 1995. Prólogo. En Malcolm Deas y Fernando Gaitán (eds.). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.

Múnera, Leopoldo. 2006. "Proceso de paz con actores armados ilegales y parasistémicos (los paramilitares y las políticas de reconciliación en Colombia)". *Revista Pensamiento Jurídico* 17.

Nelken, David. 1995. "A Legal Revolution? The Judges and Tangentopoli". En Stephen Gundle (ed.). *The New Italian*

Republic: From the Fall of the Berlin Wall to Berlusconi. London: Routledge.

Nino, Carlos Santiago. 1989. *Transition to Democracy, Corporatism and Constitutional reform in Latin America*. *University of Miami Law Review* 44.

Nino, Carlos Santiago. 2002. *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Noel Pepys, Mary. 2007. "Corrupción en el poder judicial: causas y soluciones". En Transparency International. *Informe Global de la Corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Nohlen, Dieter. 2007. *Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Universidad del Rosario.

North, Douglass, William Summerhill y Barry Weingast. 2000. "Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs North America". En Bruce Bueno y Hilto Root (eds.). *Governing for Property*. Yale: Yale University Press.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Reintegración. 2010, mayo. *Informe ejecutivo* (sin publicar).

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2004. Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Documento E/CN.4/2004/13.

Orozco, Jesús. 1999. "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado". En Jesús Orozco (coord.). *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Palacios, Marco. 2000. "Presencia y ausencia de populismo: un contrapunto colombo-venezolano". *Análisis Político* 39: 33-53.

Pécaut, Daniel. 1978. *Orden y violencia en Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec-Siglo XXI.

Pécaut, Daniel. 2000. "Populismo imposible y violencia: un contrapunto colombo-venezolano". *Estudios Políticos* 16: 45-70.

Peñate, Andrés. 1999. "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado". En Malcolm Deas y María Victoria Llorente. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes.

Perry, Guillermo y Roberto Steiner. 2009, julio-agosto. "El nuevo proyecto tributario. Dos pasos adelante, uno atrás". *Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa* 53-54.

Perry, Guillermo. 2008, enero. "El nuevo régimen de zonas francas. De la promoción de exportaciones a un incentivo tributario más para la inversión". *Economía y Política. Análisis de la Coyuntura Legislativa* 37.

Portes, Alejandro. 2006. "Institutions and Development: A conceptual Re-Analysis". *Population and Development Review* 32.

Procuraduría General de la Nación. 2008. *Diagnóstico y prospectivas del sistema electoral colombiano*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Puentes, Germán. 2004a. "Carrera administrativa y democracia". *Revista Administración y Desarrollo* 42: 51-73.

Puentes, Germán. 2004b. "La Carrera Administrativa: ¿Anhelos o realidad?". *Revista Desafíos* 11: 60-105.

Puentes, Germán. 2008. "Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia". *Revista Desafíos* 19: 136-182.

Pujas, Véronique. 2000. "Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et en Italie". *Droit et société* 44/45: 41-60.

Rangel, Alfredo. 2010. "El éxito de la seguridad democrática". En Alfredo Rangel y Pedro Medellín. *Política de seguridad democrática*. Bogotá: Norma.

Restrepo, Darío. 2002. "Luchas por el control territorial en Colombia". *Economía, Sociedad y Territorio* III: 12.

Restrepo, Juan Camilo. 2010. *¿Y de la equidad qué? Reflexiones sobre el sistema tributario durante la administración Uribe Vélez*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.

Revelo Rebolledo, Javier. 2009. "El Consejo Superior de la Judicatura: entre la eliminación y la cooptación". En García Villegas, Mauricio y Javier E. Revelo Rebolledo (dirs.). *Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.

Reyes, Guillermo. 2005. *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Rico, Oswaldo. 2005. "Evaluación del programa de evaluación y optimización de los sistemas de registro e identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil". En División de Asistencia Electoral (DAE), Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de Naciones Unidas,

Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Proyecto Integral para la modernización del sistema electoral colombiano. Estudios base*. Tomo II. Bogotá: Guadalupe.

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. 2010. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Rodríguez, César, Isabel Cavelier y Camilo Sánchez. 2009. Amicus Curiae presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Óscar Barreto Leiva contra la República Bolivariana de Venezuela. Caso No. 11.633 (sin publicar).

Rodríguez, Juan Carlos. 2001. "¿Cambiar todo para que nada cambie? Representación, sistema electoral y sistema de partidos en Colombia: capacidad de adaptación de las élites políticas a cambios en el entorno institucional". En Francisco Gutiérrez (ed.). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.

Roldán, Mary. 1988. "La política de 1946 a 1958". En Jorge Orlando Melo. *Historia de Antioquia*. Bogotá: Presencia.

Roll, David (coord.). 2010. *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roll, David y Edwin Cruz. 2010. "Un balance del sistema de financiamiento político en Colombia". En David Roll (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roll, David y Gabriel Moreno. 2010. "La Ley de garantías: límites y perspectivas de la financiación política en Colombia". En David Roll (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roll, David y Laura Ballén. 2010. "Las dificultades del financiamiento de la política en Colombia y sus repercusiones en el sistema de partidos: algunas reflexiones sobre la 'parapolítica'". En David Roth (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roll, David y Óscar Feliciano. 2010. "Evolución del marco normativo sobre financiación de la política en Colombia desde

1985 hasta 2009. Avances, falencias y perspectivas". En David Roll (coord.). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Romero, Mauricio. 2004. "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia". En Gonzalo Sánchez y Eric Lair (eds.). *Violencias y estrategias colectivas en la región andina. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Bogotá: Norma.

Rubiano, Sebastián. 2009. La Corte Constitucional: entre la independencia judicial y la captura política. En Mauricio García Villegas y Javier Revelo Rebolledo (dirs.). *Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.

Sánchez, Fabio y Eduardo Uribe. 2007. "Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia". Documento del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

Sánchez, Fabio y Mario Chacón. 2006. "Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002". En Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Norma: Bogotá.

Santolaya, Pablo. 2006. "Participación en la Mesa 3. Casos europeos: España y Alemania". En *Seminario internacional sobre institucionalidad democrática. Experiencias electorales comparadas*. México: IFE.

Santos, Boaventura de Sousa. 2001. "El paisaje de las justicias en las sociedades contemporáneas". En Boaventura de Sousa y Mauricio García Villegas (eds.). *Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes - Siglo del Hombre.

Sevillano, Óscar. 2010. "Los herederos de la parapolítica, ¿una nueva generación de narco política? En *Misión de Observación Electoral. Mapas de riesgo electoral por factores de violencia. Elecciones Congreso 2010*. Bogotá: Torre Gráfica.

Shapiro, Martin. 1986. *Courts. A comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Tickner, A. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia?* Bogotá: Ediciones Uniandes.

Tocqueville, A. (2005). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Toharia, José Juan. 1995. "La reforma de la justicia". *Claves de la razón práctica* 54: 22.
- Thompson, José. 2005. "Autonomización, informatización y voto electrónico en la experiencia electoral reciente de América Latina. Una perspectiva desde la observación internacional". Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Transparencia Internacional. 2007a. *Control ciudadano del financiamiento político*. Berlín: Transparency International.
- Transparencia Internacional. 2007b. *Proyecto Crinis. Dinero en la política, asunto de todos*. Transparencia Internacional.
- Transparencia por Colombia. 2009. "Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2007-2008". En *Colección Documentos Observatorio de Integridad* 10. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Tuesta, Fernando. 2004. "El voto electrónico". *Elecciones* 3.
- Uprimny, Rodrigo y María Paula Saffón. 2006. "¿Al fin Ley de Justicia y Paz? La Ley 975 de 2005 tras el fallo de la Corte Constitucional". En Rodrigo Uprimny, María Paula Saffón, Catalina Botero y Esteban Restrepo. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Uprimny, Rodrigo, César Rodríguez y Mauricio García Villegas. 2006a. "Introducción". En Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García Villegas. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Uprimny, Rodrigo, César Rodríguez y Mauricio García Villegas. 2006b. "Las cifras de la justicia". En Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García Villegas. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Uprimny, Rodrigo. 1989. "Legitimidad y clientelismo político en Colombia. Un ensayo de interpretación". *Cuadernos de Economía* 10-13.
- Uprimny, Rodrigo. s.f. "La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza". [Sin publicar].
- Valencia, León. 2007. "Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos". En Corporación Nuevo Arco Iris. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. 2 ed. Bogotá: Intermedio.

- Valencia, León. 2010. "El declive de la seguridad democrática". *Revista Arcanos* 15.
- Vanegas, Pedro Pablo. 2008. "Cinco reflexiones sobre la justicia electoral. La verdadera reforma política que necesita Colombia". En Diego Tarapués y Giovanni Sánchez (coords.). *Sistema electoral colombiano. Actualidad y perspectivas*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Vanegas, Pedro Pablo. 2009. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vargas, Catalina. 2009. "La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial". En Mauricio García Villegas y Javier E. Revelo Rebolledo (dirs.). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.
- Velásquez, Andrea. 2008. "La formalidad en los derechos de propiedad: ¿determinante de la estrategia militar de los actores armados?". *Desarrollo y Sociedad* 61.
- Velásquez, Fabio (coord.). 2009. "Conclusiones". En *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Villamizar Ruiz, J. E. (1995). *Función diplomática y consular*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Wallace, Clifford. 1998. "Resolving Judicial Corruption While Preserving Judicial Independence: Comparative Perspectives". *California Western School of Law* 28: 341.
- Weber, Max. 2005. *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Zemmour, Eric. 1997. *Le Coup d'Etat des juges*. Paris: Grasset.
- Zovatto, Daniel. 1998. *La financiación de la política en Latinoamérica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Zúñiga, Priscila. 2007. "Ilegalidad, control local y paramilitares en el Magdalena". En Corporación Nuevo Arco Iris. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. 2 ed. Bogotá: Intermedio.

Información

Comisión Nacional del Servicio Civil. 2005. Convocatoria 001. Disponible en: <http://www.cnsc.gov.co/> [Recuperado: 10 de enero de 2010].

Consejo Superior de la Carrera Notarial. 2009. Acuerdo 178.

Consejo Superior de la Judicatura, 2010.

Corporación Nuevo Arco Iris, 2009, 2010.

Fiscalía General de la Nación, 2009, 2010.

Defensoría del Pueblo. 2010. Informe especial de riesgo electoral. Elecciones 2010. Disponible en http://www.defensoria.org.co/red/usuarios/prensa/images/pdf/1055_1267906060.pdf

Consejo Nacional Electoral. 1996. Resolución 65.

Consejo Nacional Electoral. 2003. Resolución 5304.

Consejo Nacional Electoral. 2003. Resolución 4904.

Consejo Nacional Electoral. 2004. Resolución 1528.

Consejo Nacional Electoral. 2009. Resolución 0730.

Consejo Nacional Electoral. 2009. Resolución 001.

Consejo Nacional Electoral. 2010. Resolución 009.

Consejo de Estado. 2005, 18 de febrero. Referencia: 2976, 2977, 2978, 2987, 2988, 2990, 2992, 2993, 2994, 2995, 2996, 2997, 3013, M. P. Reinaldo Chavarro Buriticá.

Consejo de Estado. 2009, 6 de julio. Referencia 11001-03-28-000-2006-00115-00 (4056-4084), 4086, 4087, 4089, 4090, 4093, 4094, 4096, 4097, 4098, 4099, 4100, 4102, 4103, 4104, 4105, 4106, 4107, M. P. Susana Buitrago Valencia.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). 2007. *Informe de caracterización del empleo público en Colombia*. [Sin publicar].

Juzgado Quinto Penal Municipal de Bogotá, 16 de junio de 2009, Acción Pública de Hábeas Corpus, rad. 0121-2009.

Presidencia de la República. 2002, 20 de agosto. Directiva presidencial No. 10. Disponible en: http://www.anticorrupcion.gov.co/marco/normas_ci_publico/DIRECTIVAPRESIDENCIALNo.10de2002.pdf [Recuperado: 12 de enero de 2010].

Presidencia de la República. 2005, 17 de marzo. http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/marzo/17/02172005.htm

Presidencia de la República. s. f. Manifiesto democrático. 100 puntos Álvaro Uribe Vélez. Disponible en: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/agosto/07/documenten.htm [Recuperado: 18 de enero de 2010].

Registrador Nacional. 2009, 5 de octubre. Informe remitido a la Corte Constitucional. Respuesta oficio No. OPC-301/09. Expediente CRF-0003. Disponible en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/images/corte_const02.pdf

Registraduría Nacional del Estado Civil. 2010. Transparencia y riesgo electoral. Disponible en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2010_arti03.

Registraduría Nacional del Estado Civil. 2010, 13 de abril. Comunicado de Prensa, 121. Disponible en: www.registraduria.gov.co.

Registraduría Nacional del Estado Civil. 2010. Sin recursos para transparencia electoral y el voto electrónico. Disponible en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2010_arti04.htm

Estado Alterado

Clientelismo, mafias y debilidad
institucional en Colombia

El Estado colombiano no es igual en todas partes. Cambia según las regiones, las poblaciones, las circunstancias. En una buena porción de la periferia nacional las instituciones del Estado están en manos de gamonales y de políticos clientelistas. Peor aún, en muchas regiones se ha ido pasando de la debilidad tradicional de nuestras instituciones, originada en el pacto clientelista entre élites políticas centrales y locales, a una situación de captura institucional por parte de actores armados aliados con aquellas élites locales y tolerados por las élites centrales.

La recuperación militar de territorios guerrilleros por parte del Ejército es un primer paso en el fortalecimiento institucional; sin embargo, esto no es suficiente. Igual de importante es que la mayor presencia estatal se logre dentro de la legalidad, y que incluya una estrategia integral de reconstrucción social e institucional.

Este libro hace un intento por articular una visión integral, no sólo social y política del fenómeno paramilitar, sino también institucional y jurídica de las debilidades institucionales que subyacen a la captura del Estado colombiano por parte de las mafias y de los actores políticos. Articular estas dimensiones permite comprender mejor los riesgos del régimen político, e idear propuestas sociales e institucionales que puedan ayudar a enfrentarlos.

ISBN: 978-958-99142-2-9

