

ANTONIO ALEJANDRO BARRETO MORENO
Y JUAN PABLO SARMIENTO ERAZO

**REDES DE PODER, APROXIMACIONES
A LOS INTERCAMBIOS BUROCRÁTICOS
Y LA CONCENTRACIÓN DE PODER DESDE EL DISEÑO
INSTITUCIONAL COLOMBIANO**

POWER NETWORKS, APPROACHES TO BUREAUCRATIC
EXCHANGES AND THE CONCENTRATION OF POWER
FROM THE COLOMBIAN INSTITUTIONAL DESIGN

ARTÍCULO INÉDITO DE INVESTIGACIÓN

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (CHICAGO) Barreto Moreno, Antonio Alejandro y Juan Pablo Sarmiento Erazo. «Redes de poder, aproximaciones a los intercambios burocráticos y la concentración de poder desde el diseño institucional colombiano». *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* 14 (2024). <https://doi.org/10.7761/rda.14.69359>

REVISTA DE DERECHO APLICADO LLM UC Número 14
Diciembre 2024
ISSN: 2452-4344

Recepción: 26 de octubre, 2023
Aceptación: 10 de julio, 2024

Resumen

La estructura orgánica del Estado ha sido diseñada para alcanzar un balance de pesos y contrapesos y, de esta manera, limitar el poder. No obstante, la arquitectura institucional dista de ser perfecta, y por ello algunos agentes públicos encuentran formas de concentrar el poder e inhibir cualquier control por medio de acuerdos burocráticos para capturar o cooptar algunos órganos del Estado, en especial, aquellos que realizan control disciplinario, fiscal o penal. En este artículo se argumenta, por medio de un análisis descriptivo del diseño institucional colombiano, que el poder público se encuentra concentrado y permite inhibir los controles que hacen posible que «casas políticas» e incluso grupos armados organizados coopten instituciones y se apropien de rentas públicas.

Palabras clave: Casas políticas, acuerdos burocráticos, concentración de poder, frenos y contrapesos, colaboración armónica, colonización invertida.

Abstract

The organic structure of the State has been designed to achieve a balance of checks and balances and thus limit power. However, the institutional architecture is far from perfect, and therefore, some public agents find ways to concentrate power and inhibit any control through bureaucratic agreements to capture or co-opt some State bodies, especially those that perform disciplinary, fiscal or criminal control. This article argues that, through a descriptive analysis of the Colombian institutional design, public power is concentrated and guarantees the absence of control that allows “political houses” and even organized armed groups to co-opt institutions and appropriate public revenues.

Keywords: Political houses, bureaucratic agreements, concentration of power, checks and balances, harmonious cooperation, inverted colonization.

Antonio Alejandro Barreto Moreno

Universidad de La Sabana
Chía, Colombia
antonio.barreto@unisabana.edu.co
<https://orcid.org/0000-0003-2180-9864>

Antonio Alejandro Barreto Moreno es profesor asociado y director del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, Colombia. Director de la Maestría de Contratación Estatal. Doctor y magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, Colombia. Pasantía doctoral de la Universidad de Nantes, Francia, y pasantía posdoctoral de la Universidad de Génova, Italia.

Universidad de La Sabana
Chía, Colombia
antonio.barreto@unisabana.edu.co
<https://orcid.org/0000-0003-2180-9864>

Antonio Alejandro Barreto Moreno is Associate Professor and Director of the Administrative Law Department of the Faculty of Law and Political Sciences of Universidad de La Sabana, Colombia. Director of the Master in State Contracting. Doctor and Master in Law from Universidad de los Andes, Colombia. Doctoral Internship at the University of Nantes, France, and Postdoctoral Internship at the University of Genoa, Italy.

Juan Pablo Sarmiento Erazo

Universidad de La Sabana
Chía, Colombia
juan.sarmiento3@unisabana.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-7303-3300>

Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia; magíster y doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes, Colombia. Profesor asociado de la Universidad de La Sabana, Colombia. Miembro del grupo de investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos.

Universidad de La Sabana
Chía, Colombia
juan.sarmiento3@unisabana.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-7303-3300>

Lawyer from Pontificia Universidad Javeriana, Colombia; Master and Doctorate in Law from Universidad de los Andes, Colombia. Associate Professor at Universidad de La Sabana, Colombia. Member of the Justice, Public Sphere and Human Rights Research Group.

I. INTRODUCCIÓN

Las democracias liberales occidentales han construido sus propios diseños institucionales, amparados en autores canónicos como Montesquieu, Rousseau, Locke y Duguit. Las ideas liberales que nutrieron el diseño institucional coinciden en descripciones protoestatales, donde todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él y, por consiguiente, la manera en que puede mitigarse el poder absoluto se encuentra en la separación de poderes.¹ Tempranamente, nuestro constitucionalismo amparó la misma premisa.² De esta manera, la teoría de la división de poderes constituye una garantía contra el abuso de poder, ya que uno «frena» al otro.³ El principio de separación de poderes se guía por la siguiente premisa planteada por Montesquieu: que el que haga las leyes, el que las juzgue y el que las ejecute no sea una misma persona, porque de lo contrario no existiría libertad y el ejercicio del poder sería arbitrario.⁴

Así, nuestro diseño institucional contempló la existencia de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial para el desempeño de las funciones esenciales del Estado (funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional). Además, se contempla la asignación de instrumentos de control con el propósito de evitar cualquier ejercicio arbitrario de las funciones públicas. Asimismo, cada rama ejerce algunas funciones en virtud de la colaboración armónica, es decir, facultades de naturaleza distinta a las que en un principio le corresponden, con el propósito de colaborar en el cumplimiento de las funciones de los otros órganos y de los demás fines del Estado.

Igualmente, el diseño institucional liberal occidental procuró la configuración participativa y abierta de los órganos de poder. De esta manera, la Presidencia y Congreso de la República, así como los órganos descentralizados territorialmente, como gobernaciones, asambleas, municipios, distritos y concejos, se eligen popularmente.

¹ «Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiende a abusar de él; va hasta encontrar límites» («C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites»). Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, trad. de Siro García del Neazo (Madrid: V. Suárez, 1906).

² Al respecto, véase Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-449-92, 9 de julio de 1992, Alejandro Martínez Caballero, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-449-92.htm>.

³ Montesquieu, *El espíritu...*, 227.

⁴ Montesquieu, *El espíritu...*, 227-228.

Es por lo anterior que las democracias latinoamericanas han sido descritas como democracias liberales con procesos de participación empobrecidos.⁵ Se trata de «democracias procedimentales» y no sustantivas, en la medida en que desarrollan procesos formales y opacos, en apariencia participativos, en el cual se garantiza, constitucional e institucionalmente, la periodicidad de las elecciones de los órganos constituidos, la libertad de elegir y ser elegido y la fiscalización de instituciones independientes para el control del ejercicio electoral.⁶ Se consideran procedimentales y no sustantivas, en la medida en que la distribución de los medios de producción, la estructura social y la existencia de élites y los centros de poder contra la periferia distorsionan la capacidad participativa y la composición de las instituciones, y provocan que la democracia se convierta en un procedimiento institucional más formalizado que material.⁷

Dahl plantea un modelo de gobierno denominado *poliarquía*. Este estado superior de democracia es reconocible por la posibilidad del control de las decisiones de los gobernantes por medio de elecciones periódicas, con funciones establecidas en el mismo ordenamiento jurídico, con muy pocas restricciones participativas, en condiciones igualitarias, con el derecho a participar y ser elegido, con una irrestricta libertad de expresión y acceso a la información y, por último, con la facultad del ciudadano de crear asociaciones u organizaciones independientes, incluidos partidos políticos.⁸

Distante del umbral planteado por Dahl, al igual que la experiencia comparada latinoamericana, la democracia colombiana ha sido proclive a robustecer y consolidar «casas políticas», sistemas de gobiernos nacionales y liderazgos locales autoritarios que cuentan con una legitimación temporal o económica que les hace capaces de determinar los resultados electorales, así como concentrar la contratación pública, muy a pesar del —pobre— desempeño de los Gobiernos que presiden. Valencia compara estas casas políticas o electorales con mafias y carteles, explicando que, en muchos casos, los individuos que son elegidos tienden a profundizar la captura del Estado por actividades ilícitas o con fines de enriquecimiento individual.⁹

⁵ Juan Pablo Sarmiento Erazo, *La justicia administrativa entre dictaduras: Una crítica a la construcción del derecho administrativo en Colombia* (Bogotá: Uniandes, 2017), 3.

⁶ Sarmiento Erazo, *La justicia...*, 158.

⁷ Juan Pablo Sarmiento Erazo, «Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana», *Estudios Constitucionales* 11, n.º 1 (2013): 569-601.

⁸ Robert Alan Dahl, *La democracia: Una guía para los ciudadanos*, trad. de Fernando Vallespín (Madrid: Taurus, 1998), 105.

⁹ León Valencia Agudelo y Ariel Fernando Ávila Martínez, *Herederos del mal: Clanes, mafias y mermelada* (Bogotá: Ediciones B, 2011).

Para los propósitos de este escrito se definirá *casas políticas* como aquellas estructuras organizadas de individuos relacionados, bien sea por parentesco, afinidad u otro tipo de relaciones, comparables con carteles. Tales estructuras son de tipo familiar, obedecen a un modelo de autoprotección, colaboración y reparto de territorios (locales o regionales) y hacen uso de sus diferentes recursos (financieros, capital social, políticos, armados, etcétera) para controlar todos los factores de poder local o regional, con la finalidad de permanecer o retener el poder político y económico.

En el marco de la discusión precedente, procederemos a: i) identificar el diseño institucional colombiano, para dar cuenta de sus deficiencias y cómo estas facilitan la cooptación de instituciones; ii) de igual manera, sin una exposición exhaustiva de todas las funciones de colaboración y control interinstitucional, precisaremos las rutas que permiten cruzar acuerdos burocráticos para capturar o cooptar algunos órganos esenciales del Estado; iii) así, por medio de un análisis documental y cualitativo, indicaremos los posibles acuerdos y aquellos que han sido desnudados por la justicia, facilitados por el diseño institucional y un punto de equilibrio del acuerdo burocrático o la «colonización invertida» de algunas entidades públicas nacionales y los gobiernos locales. Para sostener esta tesis desde la experiencia colombiana, se utilizarán algunos ejemplos de asuntos decididos por la justicia ordinaria por medio de decisiones con cosa juzgada; asimismo, se expondrán asuntos que, si bien carecen de decisiones jurisdiccionales, han opacado la gestión y transparencia en la elección de algunos servidores públicos, de acuerdo con lo registrado en medios de comunicación y otras investigaciones previas.

2. DISEÑO INSTITUCIONAL COLOMBIANO, NOMINACIONES, ELECCIONES CRUZADAS Y NÓMINAS PARALELAS

En nuestro contexto, el artículo 113 de la Constitución Política establece que son ramas del poder público: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, junto a los órganos autónomos e independientes. Como se observa, la Constitución colombiana mantiene el principio de separación de poderes pero con una estructura más compleja, al consagrar la existencia de órganos autónomos de control, que tradicionalmente han ejercido función administrativa.¹⁰

En nuestro sistema, la relación de poderes implica la conjunción de tres componentes: i) el principio de separación de poderes o separación funcional; ii) la colaboración armónica entre las ramas; y iii) los instrumentos de control. Así, en primer lugar, cada órgano de poder tiene unas funciones en virtud del clásico principio de división de poderes: de esta manera, al legislador le corresponde la función de hacer las leyes, a la rama Judicial el ejercicio de la función jurisdiccional y al Ejecutivo se le encarga la función de ejecutar las

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-189-98, 6 de mayo de 1998, Alejandro Martínez Caballero, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>.

leyes. Por otra parte, en desarrollo de la colaboración armónica, a cada órgano de poder se le asignan funciones de naturaleza distinta a las que en un principio le correspondería, es decir, atribuciones de la esfera de otra rama, permitiéndole contribuir a la ejecución de las funciones de otras autoridades, como se muestra en la **tabla 1**.

Tabla 1. Funciones de las ramas del poder público en virtud de la separación de poderes y funciones por colaboración armónica

Rama	Funciones en virtud de la separación de poderes	Funciones por colaboración armónica
Ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir la administración. • Diseñar y ejecutar políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer la potestad reglamentaria (decretos reglamentarios). • Desarrollar la función legislativa por delegación (expedir decretos ley, decretos legislativos, resoluciones, etcétera). • Ejercer función jurisdiccional por medio de ciertas autoridades administrativas, como la justicia penal militar, superintendencias, la jurisdicción coactiva, etcétera. • Autorización del ministro de Hacienda respecto de las leyes que supongan erogación presupuestal. • Iniciativa legislativa del Gobierno respecto a determinadas materias. • Postulación candidatos al cargo de procurador general de la nación. • Elección de personeros y contralores departamentales, distritales y municipales por parte de las asambleas y los concejos distritales y municipales.
Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer las leyes. • Modificar la Constitución. • Ejercer control político sobre el Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • La elección de los magistrados de la Corte Constitucional por parte del Senado. • La elección de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial a cargo del Congreso.

Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar justicia. • Solucionar conflictos y dirimir controversias jurídicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La función consultiva del Consejo de Estado. • Nombramiento del registrador nacional por parte de presidentes de las altas cortes. • Postulación de candidatos para algunos cargos de la rama Judicial. • Facultad de la Corte Constitucional de resolver sobre las excusas de quienes no asisten a las comisiones del Congreso. • Elección del fiscal general de la nación por parte de la Corte Suprema de Justicia. • Iniciativa legislativa respecto a materias relacionadas con sus funciones.
----------	---	--

Fuente: Elaboración propia.

El tercer componente es el de los instrumentos de control, cuyo propósito es vigilar las actuaciones de las autoridades y frenar aquellas extralimitaciones, para mantener un equilibrio entre las ramas. Si bien las relaciones entre las ramas del poder público se rigen por los tres componentes en mención (separación de poderes, colaboración armónica y control mutuo), para los propósitos de este escrito se hará un especial énfasis en los dos últimos elementos, dado el incentivo que constituyen para cooptar o capturar estas funciones y las entidades que las ejercen.

Es importante aclarar que las facultades de una rama en relación con la otra constituyen no solo instrumentos de control, sino también facultades de colaboración. Los instrumentos de control son la respuesta ante una extralimitación o infracción de una norma o actuación pública, buscando restablecer el equilibrio entre las ramas. Por otra parte, en las facultades de colaboración armónica entre poderes se requiere la conducta de alguna o algunas de las otras ramas para completar un procedimiento, por ejemplo, cuando es necesaria la iniciativa legislativa del Ejecutivo en determinadas materias o cuando se requiere la autorización del ministro de Hacienda para las leyes que supongan erogación presupuestal. De igual forma, las facultades de nominación y elección también son expresiones de la colaboración armónica entre las ramas.

Para cumplir los propósitos de este escrito, se dará cuenta de los instrumentos de colaboración relacionados principalmente con las facultades de nominación y elección como eje e incentivo para la cooptación de poder; por otra parte, se ilustrarán algunos mecanismos de control de poder que se han dispuesto en el diseño institucional y que no se limitan a los estrictamente judiciales.

2.1. Instrumentos de colaboración relativos al poder de nominación y elección como eje e incentivo para la cooptación del poder

A continuación, se describirán algunos instrumentos de colaboración relacionados con las funciones de nominación y elección, para dar cuenta de escenarios que demuestran la cooptación de los órganos de control y el apetito burocrático que incentiva la captura del poder. Así, se analizará la elección de los magistrados de la Corte Constitucional; la postulación de ternas para la elección de funcionarios de la rama Judicial; la elección de personeros y contralores departamentales, distritales y municipales; el nombramiento del registrador; y la postulación de candidatos al cargo de procurador general de la nación.

2.1.1. Elección de los magistrados de la Corte Constitucional por parte del Senado y su relación con el control de constitucionalidad

Como función electoral, el Congreso es el encargado de elegir a los magistrados de la Corte Constitucional, en sesión plena del Senado de la República, para períodos individuales de ocho años. Las ternas son presentadas por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.¹¹ Esta facultad de colaboración del Congreso tiene relevancia, por cuanto define un mecanismo de gran preponderancia en nuestro sistema: el control de constitucionalidad. Así, los magistrados que se elijan por el Congreso integrarán la Alta Corporación que ejercerá control sobre el mismo órgano legislativo y sobre el presidente de la República.

El control de constitucionalidad tiene por finalidad salvaguardar que no existan leyes que vayan en contra del Texto Fundamental. Esta facultad se puede ejercer por medio de un control en una etapa previa a la entrada en vigor de la normativa (control *a priori*), como ocurre con las leyes estatutarias; o bien, cuando una norma que ya es aplicada provoca una vulneración a la Constitución (control *a posteriori*), como ocurre con las leyes aprobatorias de tratados internacionales.¹² La Corte Constitucional tiene la responsabilidad

¹¹ Congreso de la República de Colombia, Ley 5 de 1992, «Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes», 18 de junio de 1992, artículo 6, <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/ley-5-de-1992>.

¹² Constitución Política de Colombia, 20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional* 116, artículo 241, incisos octavo y décimo, http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

de estudiar la conveniencia y oportunidad de la disposición, y el procedimiento se basa en derecho a partir de la confrontación del proyecto de ley con la totalidad de la Carta Política, que se conoce como un control automático.¹³

Por otra parte, para el control posterior se cuenta con un sistema mixto, debido a que integra un control concentrado, cuyo titular es la Corte Constitucional, y un control difuso de la Constitución, por el que cualquier autoridad puede dejar de aplicar una norma jurídica que contraría la Carta en un caso en concreto.

Asimismo, con el objetivo de velar por el cumplimiento de la Carta Política, la Corte Constitucional tiene la función de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que los ciudadanos promuevan contra los actos reformativos de la Carta, de los cuales se destaca especialmente el acto legislativo. La acción pública tiene una vigencia de un año siguiente a la promulgación, durante el cual el órgano puede revisar solo los vicios en el procedimiento de su formación.

Así como el control de constitucionalidad se ejerce sobre las leyes emanadas por el Congreso de la República, este también se predica de los decretos del presidente, cuyo ejercicio radica en dos altas cortes: i) en la Corte Constitucional frente a los decretos con fuerza de ley dictados con fundamento en los artículos 150 numerales 10, 341, 212 y ss.; ii) en el Consejo de Estado a modo de control subsidiario de carácter objetivo, respecto a los decretos cuya competencia no le corresponda a la Corte Constitucional, el cual se origina con la acción de nulidad por inconstitucionalidad¹⁴ y un control de naturaleza subjetiva con el mecanismo de acción de nulidad y restablecimiento del derecho que presenta la ciudadanía.¹⁵ Como consecuencia de su importancia institucional, la elección de la Corte Constitucional se ha convertido en una arena donde se disputan distintas corrientes ideológicas por medio de un balance dinámico producto de cada elección que realiza el Senado.¹⁶ Con todo, este proceso ha provocado algunas crisis judiciales recientes, pues la decisión parlamentaria de seleccionar a políticos más que a juristas evidencia la expansión de prácticas de redes de poder poco transparentes en la Corte.

¹³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-523-05, 9 de mayo de 2005, Clara Inés Vargas Hernández, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-523-05.htm>.

¹⁴ Congreso de la República de Colombia, Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, 15 de marzo de 1996, artículo 49, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html.

¹⁵ Congreso de la República de Colombia, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1.437 de 2011, 18 de enero de 2011, artículo 138. <https://www.fun-cionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11219>.

¹⁶ Juan Pablo Sarmiento Erazo, «Constitucionalismo regresivo: Reflexiones en torno al equilibrio ideológico en el Tribunal Constitucional colombiano», *Vniversitas* 69 (2020): 1-24.

A manera de ejemplo, el caso del magistrado Jorge Pretelt Chaljub activó una crisis en la Corte que parecía haberse eludido por años por cuenta de la corrupción. El magistrado Pretelt fue elegido en 2009, de terna enviada por el presidente de la República, con 67 votos en el Senado, de un proceso opaco ante la opinión pública.¹⁷ El magistrado había pedido COP 500 millones (USD 115.000) a la empresa Fidupetrol a cambio de influir y favorecerla en un proceso de acción de tutela que había interpuesto la fiduciaria petrolera para controvertir una decisión de la Corte Suprema de Justicia, que le había ordenado pagar COP 22.500 millones (USD 5.141.115) a favor del departamento del Casanare. Luego de que surtiera el juicio político en el Senado y fuera suspendido del cargo, el caso pasó a manos de la Corte Suprema de Justicia, donde la Sala Especial de Primera Instancia lo declaró autor del delito de concusión y fue condenado a 78 meses de prisión, multa por 58 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el término de 65 meses.¹⁸

Lo anterior no es para menos, pues de acuerdo con el informe global sobre corrupción judicial de Transparencia Internacional, dentro de las principales causas de este fenómeno se encuentra la indebida influencia por parte del Ejecutivo y el Legislativo. De acuerdo con el referido informe, pese a que las constituciones de los países consagran el principio de igualdad entre las tres ramas del poder, en muchas ocasiones los poderes Ejecutivo y Legislativo ejercen un control notable sobre la rama Judicial, por lo que esta queda a merced de las otras. Señala el informe que

los jueces de sistemas judiciales vulnerables asumen una postura deferente frente a individuos con conexiones políticas en el poder Ejecutivo y Legislativo. Con frecuencia sucede que el presidente del país o de un órgano con motivaciones políticas (como el Ministerio de Justicia o el Parlamento) tiene facultad para nombrar y ascender a jueces sin las restricciones que implican los procedimientos de selección transparentes y objetivos; o también puede suceder que los requisitos de elegibilidad sean ambiguos, lo que da pie al cumplimiento arbitrario. [...] Después de haber sido designados, los jueces pueden sentirse obligados a responder de manera positiva a las exigencias de los poderosos a fin de conservar su propio estatus.¹⁹

¹⁷ «Eligen dos nuevos magistrados a la Corte Constitucional», *Semana*, 24 de marzo de 2009, <https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/eligen-dos-nuevos-magistrados-corte-constitucional/101389-3/>.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Primera Instancia, sentencia del 18 de diciembre de 2019, expediente 48.965, Ramiro Alonso Marín Vásquez.

¹⁹ Transparencia Internacional, *Informe global de la corrupción: Corrupción en sistemas judiciales* (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007), 4.

Lo anterior ocurre porque los agentes con poderes políticos y económicos a través de prácticas legales, ilegales e ilegítimas influyen en los procesos de elección y con ello en las decisiones judiciales, de manera directa o a través de terceros, para obtener beneficios particulares en detrimento del buen funcionamiento de las instituciones y del interés colectivo.²⁰ De esta manera, la elección de altos funcionarios del Estado, como los magistrados de la Corte Constitucional, va atada a ciertos favores burocráticos y compromisos políticos a los que el agente elegido se obliga a cumplir. A estos funcionarios, Gretchen Helmke los denomina *policy-seeking judges*, es decir, jueces que tienen una carrera política y que adecuan su comportamiento a las realidades políticas del momento, para poder mantenerse en el escenario judicial e influir en las políticas públicas, el precedente y la toma de decisiones.²¹

El Congreso, como órgano legislativo, no ha estado alejado de escenarios de corrupción, pues las importantes funciones que le otorga el diseño institucional permiten que sea vulnerable a prácticas clientelares. Muestra de esta situación es el escándalo de corrupción que se reveló por los medios de comunicación en mayo de 2024, por cuenta de unos sobrecostos en la adquisición de cuarenta carrotanques por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, destinados a distribuir agua en La Guajira.²² Con recursos de estos sobrecostos presuntamente se pagaron sobornos a los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes (COP 3.000 millones —USD 690.000— y COP 1.000 millones —USD 230.000—, respectivamente) para lograr la aprobación de las reformas sociales del Gobierno.²³

En síntesis, el sistema de nominación y elección de altos funcionarios del Estado que establece la Constitución colombiana permite que tanto la rama Ejecutiva como el poder Legislativo influyan en dichos funcionarios para favorecer intereses políticos particulares, lo que inhibe el verdadero control que se esperaría que realizaran contra las demás instituciones de poder.

²⁰ Marta Elena Badel Rueda, *La corrupción judicial en Colombia: una aproximación al mapa de riesgos* (Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia, 2008), 41.

²¹ Gretchen Helmke, *Courts Under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 32.

²² La Guajira es una zona ubicada al norte de Colombia, caracterizada por la poca disponibilidad y la mala calidad de agua. En su mayoría es zona desértica, por lo que presenta notables dificultades de acceso, que han derivado en la muerte de menores por la escasez agua y desnutrición.

²³ «Sneyder Pinilla confesó en *Semana* cómo les entregó \$1.000 millones a Iván Name, presidente del Senado, y Andrés Calle, presidente de la Cámara: Todo salió del contrato de los carrotanques», *Semana*, 4 de mayo de 2024, <https://www.semana.com/nacion/articulo/urgente-sneyder-pinilla-confeso-en-semana-como-les-entrego-1000-millones-de-pesos-a-ivan-name-presidente-del-senado-y-a-andres-calle-presidente-de-la-camara-todo-salio-del-contrato-de-los-carrotanques/202451/>.

2.1.2. Postulación de ternas para la elección de funcionarios de la rama Judicial

La Constitución Política de Colombia establece que el presidente de la República cuenta con la competencia para postular ternas para diferentes funcionarios que forman parte de la rama Judicial, que comprenden: i) terna para el fiscal general de la nación, quien será elegido por la Corte Suprema de Justicia para un período de cuatro años (artículo 249); ii) terna para elegir a tres de los magistrados de la Corte Constitucional para períodos individuales de ocho años, quienes son elegidos por el Senado de la República (artículo 239); finalmente, iii) terna, previa convocatoria pública reglada, para elegir tres magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, los que son seleccionados por el Congreso en pleno para períodos personales de ocho años (artículo 276 A).

Cabe indicarse que esta potestad nominativa que le otorga la Constitución al presidente de la República le permite influir en el nombramiento de personas que le sean favorables políticamente, y no por sus méritos ni formación profesional, lo que conlleva un debilitamiento del Estado.²⁴ De esta forma, el diseño institucional colombiano en lo relativo a la nominación de ciertos cargos estratégicos en la rama Judicial favorece su aprovechamiento para intereses personales y el consecuente debilitamiento del sistema de control de poderes. Esto va en contra de lo planteado por Weber, respecto de la necesidad de que el Estado cuente con «trabajadores intelectuales, altamente cualificados y especializados mediante una preparación de años, con un honor estamental muy desarrollado en beneficio de la integridad, sin el cual se cercenaría sobre nosotros como un destino el peligro de una corrupción y de una brutal incompetencia, e incluso estaría amenazado el rendimiento técnico del aparato estatal».²⁵

De los cargos a los que el presidente puede postular candidatos, quizá el más codiciado es el del fiscal general de la nación, dado el enorme aparato burocrático que lo compone y las funciones de investigación y acusación en asuntos penales. El ente acusador cuenta con más de 23.000 funcionarios,²⁶ y para 2023 el presupuesto general asignado a la entidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público corresponde a COP 5.383.779.390.986 (US\$ 1.230.161.289).²⁷ Por tal motivo, probablemente, las ternas realizadas por los distintos presidentes de la República nunca han estado exentas de contro-

²⁴ Javier Eduardo Revelo Rebolledo, «Expertos y seguidores: Poder nominador del presidente, burocracia y capacidad del Estado colombiano, 2002-2010», *Papel Político* 15, n.º 2 (2010): 41-458.

²⁵ Max Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza, 2007), 101.

²⁶ Fiscalía General de la Nación, «Portafolio de servicios institucionales», <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/portafolio-de-servicios-institucionales-Fiscali%C-C%8ra-General-de-la-Nacio%CC%8m-PUBLICADO.pdf>.

²⁷ Fiscalía General de la Nación, «Presupuesto general asignado», base de datos, 11 de enero de 2023, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/presupuesto-general-asignado/>.

versia, lo que inclusive condujo al intento para modificar y relajar las condiciones para ser fiscal, y que la Corte Constitucional declaró inexecutable por medio de la sentencia C-134-23. Es posible que la elección más controvertida sea la de Néstor Humberto Martínez, quien fue a su vez apoderado y fiscal en el caso «Odebrecht», lo que incluso llevó a una solicitud de nulidad de la elección.²⁸

2.1.3. Elección de personeros y contralores departamentales, distritales y municipales por parte de las asambleas y los concejos distritales y municipales

Conforme lo expresa el artículo 272 de la Constitución, los contralores departamentales, distritales y municipales son elegidos por las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales de terna conformada luego de una convocatoria pública. Asimismo, en virtud del artículo 170 de la Ley 136 de 1994, los concejos municipales y distritales y municipales eligen a los personeros municipales.

Ahora bien, las gobernaciones y las alcaldías tienen, dentro de sus deberes funcionales, el de planear, seleccionar, adjudicar, celebrar y ejecutar toda la contratación que se adelanta en su jurisdicción. Esto supone una bolsa de recursos que incentiva la captura de las autoridades locales y, en las zonas periféricas, es determinada las más de las veces por grupos armados organizados.

Las elecciones a las gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos se han visto impactadas por lo que en este documento se denomina *autoritarismos subnacionales* y *colonización invertida*. Como ilustran Gibson²⁹ y Duncan,³⁰ la victoria en las elecciones no es sostenible si no se aseguran los órganos de control y los acuerdos burocráticos en la contratación estatal. De esta manera, la contratación estatal se convierte en la moneda de cambio del proceso electoral; pero se asegura, junto a los acuerdos burocráticos, por medio de la captura de las personerías y las contralorías locales, logrando así inhibir los controles fiscal y disciplinario para poder favorecer intereses particulares.

La *colonización invertida* se refiere a la captura de las autoridades estatales y locales por los grupos armados organizados, a fin de establecer un orden económico, social y político rentable según sus intereses, a través de la estrategia de control militar del territorio y

²⁸ «Pedimos al Consejo de Estado que anule la elección del fiscal general de la nación Néstor H. Martínez», Dejusticia, 12 de enero de 2019, <https://www.dejusticia.org/pedimos-al-consejo-de-estado-que-anule-la-eleccion-del-fiscal-general-de-la-nacion-nessor-h-martinez/>.

²⁹ Edward Gibson, «Autoritarismo subnacional: Estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos», *Desafíos* 14 (2006): 203-237.

³⁰ Gustavo Duncan, *Democracia feroz: ¿Por qué la sociedad en Colombia no es capaz de controlar a su clase política?* (Bogotá: Debate, 2018).

luego dominar la dinámica político-electoral y controlar la gobernanza. En este fenómeno, la ilegalidad gana terreno en una especie de colonización inversa de las zonas bajo el control del Estado y de la ley e ilegal captura de los actores armados, y coloniza el Estado para, a través de este, legalizar y controlar el territorio bajo ocupación.³¹

Como ejemplo de lo expuesto, se tiene el caso de la elección del personero distrital de Bogotá. En agosto de 2022, la Procuraduría formuló pliego de cargos contra dos concejales del distrito, quienes, en calidad de presidente y vicepresidente, convocaron al concurso público de méritos para la elección del personero distrital para el período 2020-2023 sin la previa autorización de la plenaria del concejo distrital. En tal sentido, el órgano de control inició una investigación por una posible extralimitación de las funciones y violación a los principios de responsabilidad y transparencia.³²

Situación similar ocurrió con la elección del contralor distrital, respecto de la cual la Procuraduría inició una investigación disciplinaria contra tres concejales del distrito, quienes, como miembros de la mesa directiva de esa corporación, habrían retardado la convocatoria al concurso público y consecuentemente habrían ampliado de forma irregular el período del contralor distrital de ese entonces, el cual debía haber finalizado el 31 de diciembre de 2021, contraviniendo las reglas de elección dispuestas en la materia.³³

2.1.4. Nombramiento del registrador por los presidentes de las Altas Cortes

La elección del registrador nacional del estado civil se encuentra a cargo de los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, a través de concurso público de méritos y para un período de cuatro años. Para ser candidato a este cargo se exigen las mismas calidades necesarias para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, según el artículo 266 constitucional. Respecto a las funciones del registrador nacional del estado civil, el mismo artículo indica que este funcionario «ejercerá

³¹ Mauricio García Villegas y José Rafael Espinosa, «Estado, municipio y geografía», en *Los Estados del país: Instituciones municipales y realidades locales*, coord. por Mauricio García Villegas y otros, 52-105 (Bogotá: Dejusticia, 2011), 55.

³² «Por presuntas irregularidades en la elección del personero distrital, Procuraduría formuló cargos a dos concejales de Bogotá», Procuraduría General de la Nación, 9 de agosto de 2022, <https://apps.procuraduria.gov.co/portal/por-presuntas-irregularidades-en-la-eleccion-del-personero-distrital-procuraduria-formulo-cargos-a-dos-concejales-de-bogota.news>.

³³ «Por actuación preventiva de la Procuraduría, Concejo de Bogotá modificó el período del contralor distrital», Procuraduría General de la Nación, 6 de abril de 2022, <https://apps.procuraduria.gov.co/portal/por-actuacion-preventiva-de-la-procuraduria-concejo-de-bogota-modifico-el-periodo-del-contralor-distrital-news>.

las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la nación, en los casos que aquella disponga».

De otra parte, el Decreto 1.010 de 2000 le asigna principalmente las siguientes funciones: i) fijar las políticas, planes, programas y estrategias para el desarrollo de la organización y vigilancia electoral, la identificación de las personas y el registro civil y de las demás funciones asignadas a la entidad; ii) de igual forma, fijar las políticas necesarias para el adecuado manejo administrativo y financiero; iii) fijar las políticas, planes y programas para el desarrollo, ejecución y control del sistema presupuestal de la Registraduría; y iv) dirigir las labores administrativas y técnicas de la entidad, entre otras atribuciones.³⁴

La última elección del registrador también se vio opacada por una modificación en el sistema de evaluación de puntaje de los candidatos, que llevó a que Alexander Vega, sin tener el mejor puntaje, fuera evaluado y elegido registrador.³⁵

2.1.5. *Postulación de candidatos al cargo de procurador general de la nación*

Otro escenario en el que se evidencian tensiones es en la conformación de la terna para la elección del procurador general de la nación. En esta función participan el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y el presidente de la República. La conformación de esta terna es la antesala para que sea el Senado quien elija al director del Ministerio Público (artículo 276 de la Constitución).

Funcionalmente, el Ministerio Público es un organismo autónomo de control, integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales. De acuerdo con la Constitución Política, al Ministerio Público le corresponde «la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas» (artículo 118). En desarrollo de esta última potestad, le corresponde a la Procuraduría «iniciar,

³⁴ Presidencia de la República, Decreto 1.010 de 2000, «Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones», 6 de junio de 2000, artículo 25, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=64913>.

³⁵ Juan Esteban Lewin, «Alexander Vega, un registrador amigo de los políticos», *La Silla Vacía*, 10 de noviembre de 2019, <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/alexander-vega-un-registrador-amigo-de-los-politicos>.

adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado».³⁶

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación cuenta con un aparato burocrático de más de 3.500 funcionarios, sin despreciar la capacidad de contratación, relativa a infraestructura y equipos, así como por contratos de prestación de servicios. Para 2018, el presupuesto de la entidad era de COP 614.100.758.431 (USD 140.318.338); sin embargo, mediante el Decreto 1.851 de 2021,³⁷ se crearon 1.208 nuevos cargos en la Procuraduría, lo cual ha sido criticado por constituir un medio para pagar favores y mantener aliados políticos, además de un escenario de nepotismo y clientelismo, sin que el referido Decreto 1.851 de 2021 haya determinado cómo se van a otorgar estos cargos.

Por su parte, el ente de control argumentó en un comunicado que la creación de dichos cargos tenía el propósito de fortalecer la función disciplinaria y dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Interamericana Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego con Colombia* relativas a la separación de funciones de instrucción y juzgamiento de funcionarios de elección popular. Lo cierto es que, para 2022, el presupuesto de la entidad aumentó hasta COP 1.018.131.001.557 (USD 232.636.825).³⁸ Mediante sentencia C-030 de 2023,³⁹ la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las facultades jurisdiccionales que inicialmente le había atribuido la Ley 2.094 de 2021 a la Procuraduría y ratificó las competencias administrativas y la revisión automática por parte del Consejo de Estado a sus decisiones.

³⁶ «Objetivos y funciones», Procuraduría General de la Nación, <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/conozca-entidad/Pages/objetivos-funciones.aspx>.

³⁷ Presidencia de la República, Decreto Ley 1.851 de 2021, «Por el cual se modifican los Decretos Ley 262 y 265 de 2000 con el fin de reconfigurar la planta de personal de la Procuraduría General de la Nación, modificar el régimen de competencias internas, crear, fusionar cargos y determinar los funcionarios que los ocupaban a donde pasarán a ocupar los nuevos cargos que se creen, así como la reasignación o cambio de la estructura de funcionamiento y asignación de las diferentes funciones y cargos de los empleados y se dictan otras disposiciones», 21 de diciembre de 2021, artículo 26, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1851_2021.html.

³⁸ «Comunicado de prensa», Procuraduría General de la Nación, 21 de febrero de 2022, <https://apps.procuraduria.gov.co/portal/COMUNICADO-A-LA-PRENSA.news>.

³⁹ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-030-23, 16 de febrero de 2023, José Fernando Reyes Cuartas y Juan Carlos Cortés González, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-030-23.htm>.

2.2. Mecanismos de control de poderes: Susceptibles de intereses políticos, negociación e intermediación para las burocracias

Nuestro sistema contempla una serie de mecanismos de control tendientes a mantener el equilibrio entre los distintos órganos de poder y así evitar extralimitaciones. Por su relevancia, estos mecanismos de control merecen ser estudiados detenidamente, en especial aquellos más susceptibles de negociación e intermediación para las burocracias.

Las funciones de control del Congreso despiertan en sí mismas un interés político innegable, al ser uno de los principales intervinientes en la labor de controlar al Ejecutivo, a través de vías como: i) la moción de censura; ii) el control judicial que ejerce por medio de la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes y el consecuente juicio en el Senado; y iii) la aprobación o improbación de ascensos militares, entre otras funciones de control.

2.2.1. La moción de censura: Una adaptación del sistema parlamentarista

Una de las principales instituciones jurídicas de los sistemas parlamentaristas es la moción de censura, la cual también se encuentra presente en nuestro sistema presidencial. Se trata de un recurso constitucional sobre los ministros, superintendentes (del sector central) y directores de departamentos administrativos para separarlos de su cargo. De dicho recurso se puede disponer por el incumplimiento de sus deberes propios del cargo y por la desatención a los requerimientos y citaciones presentadas por el Congreso (artículo 135 de la Constitución).

2.2.2. Control judicial y disciplinario del Legislativo al presidente de la República

Por otra parte, la Cámara de Representantes tiene la atribución especial para acusar ante el Senado al presidente de la República, o quien haga de sus veces, cuando hubiere causas constitucionales. El Senado conocerá sobre hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones si la acusación es sobre delitos cometidos en ejercicio de sus deberes o a indignidad por mala conducta; el Senado podrá imponer la destitución de su cargo o la privación temporal o pérdida absoluta de derechos políticos. Por otro lado, si se dictamina un juicio criminal en donde se constituya otro tipo de pena por su infracción, el proceso se seguirá ante la Corte Suprema de Justicia (artículos 174, 175 y 178).

2.2.3. La aprobación o improbación de los ascensos militares

Otra facultad que podría ser considerada un instrumento de control es la aprobación o improbación que hace el Senado respecto a los ascensos militares que confiere el Gobierno (artículo 173, numeral 2). En ejercicio de esta potestad, el Senado puede negar el trámite de los ascensos militares en el evento en que el Ejecutivo, actuando de manera extralimitada, otorgue tales honores a uniformados involucrados en irregularidades, que hayan cometido conductas reprochables o que tengan en curso procesos penales o disciplinarios.

Como se ha indicado, en virtud de las amplias potestades del Congreso de la República, este órgano ha sido objeto de influencia por parte de actores externos como los grupos armados paramilitares en lo que se ha denominado como *colonización invertida*. Aunque el acuerdo institucional formal no favorece en sí mismo la cooptación del poder y la función pública por parte de grupos armados ilegales, se evidencia que el contexto de una democracia asediada favorece la relación entre grupos armados ilegales y redes de poder, aprovechando las brechas y grietas que el sistema político y administrativo favorece. La existencia de vínculos de algunos congresistas con grupos paramilitares, fenómeno conocido como *parapolítica*, ha sido uno de los sucesos que ha afectado considerablemente la institucionalidad colombiana. Por dicha causa fueron investigados 102 representantes a la Cámara y 97 senadores, tras lo cual terminaron condenados 42 legisladores, lo que representa más del 30% de todo el Congreso de la República.⁴⁰

Entre los casos más representativos se encuentra el del entonces senador Álvaro García, quien se reunía con comandantes de autodefensas, dirigentes políticos e importantes ganaderos con el propósito de definir la financiación y el sostenimiento de grupos paramilitares. Tras la incursión de un grupo paramilitar en algunos corregimientos del Carmen de Bolívar se produjo un homicidio múltiple, conocido como «masacre de Macayepo». Como consecuencia, la Corte Suprema de Justicia declaró a García autor del delito de concierto para delinquir agravado, autor mediato de varios homicidios, así como determinante de los delitos de peculado por apropiación y homicidio simple respecto a una mujer testigo de fraude electoral. Como consecuencia, fue condenado a cuarenta años de prisión, multa por valor de 10.100,47 SMLMV e interdicción de derechos y funciones públicas por quince años.⁴¹

Otro caso relacionado es el de Mauricio Pimiento, quien fue vinculado con un movimiento de autodefensas al mando del excomandante paramilitar Rodrigo Tovar Pupo, alias «Jorge 40», tras un acuerdo que se había definido sobre el respaldo del bloque norte a su candidatura al Senado de la República, y así beneficiarse de los actos de constreñimiento de la organización. Por tales hechos, fue condenado a siete años de prisión, multa por valor de 2.000 SMLMV e inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo lapso de la privación de libertad, por los delitos de concierto para delinquir agravado en calidad de autor y constreñimiento al sufragante como determinante.⁴²

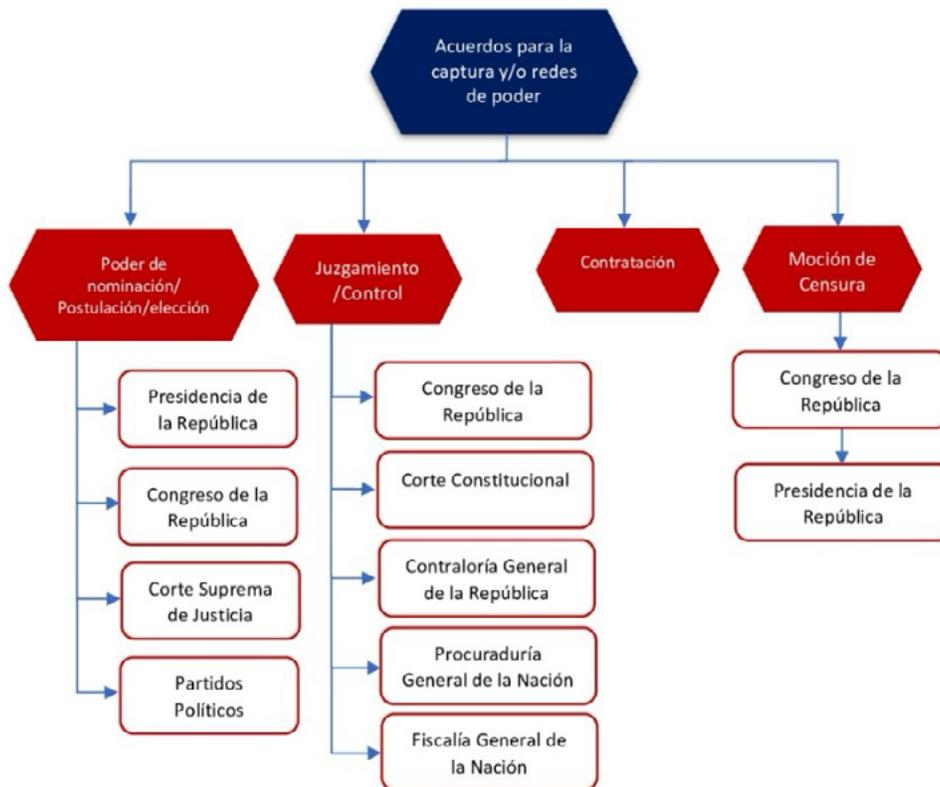
⁴⁰ «El informe que indica que la parapolítica no es cosa del pasado», *Semana*, 17 de abril de 2016, <https://www.semana.com/nacion/articulo/procuraduria-adelanta-519-investigaciones-por-parapolitica-y-bacrimpolitica/470010/>.

⁴¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 23 de febrero de 2010, expediente 32.805.

⁴² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 16 de mayo de 2008, expediente 26.170.

Estos casos son evidencia de cómo los grupos paramilitares han logrado infiltrarse en quienes ejercen las funciones públicas, especialmente en el escenario legislativo, lo que pone en grave riesgo el buen funcionamiento del sistema de control de poderes y el cumplimiento de los fines que el diseño institucional ha previsto para la rama Legislativa. Si bien los dos fallos en comento fueron proferidos por la Corte Suprema de Justicia, en la mayoría de los casos los congresistas acusados por parapolítica renunciaron a su fuero para ser investigados por la Fiscalía y juzgados por jueces de menor jerarquía.

Figura 1. Acuerdos para la captura o redes de poder



3. REDES DE PODER, AUTORITARISMOS SUBNACIONALES Y COLUSIÓN VERTICAL COMPENSADA

Colombia ha sido, además de una democracia procedimental, una democracia asediada. En efecto, junto a un diseño institucional que ha sido debilitado por cuenta de los posibles cruces burocráticos, ha vivido en un conflicto armado de baja intensidad desde hace varias décadas. De esta manera, como consecuencia en alguna medida de la disputa armada del territorio, las instituciones públicas y los partidos políticos han sido el reflejo en muchos casos de la captura por parte de casas electorales y de la colonización invertida. Por ello, en ocasiones los partidos parecen favorecer intereses individuales, lo que limita la cons-

trucción de un interés colectivo, así como los cruces burocráticos como mecanismo de gestión de lo público.⁴³

De esta forma, podríamos afirmar que en zonas de periferia la colonización invertida se podría confundir con la cooptación que realizan casas electorales, e incluso estas pueden ser colonizadas, junto a un partido político completo, incluso, sin modificación o alteración alguna al acuerdo institucional formal, pues aprovecha sus brechas y grietas para obtener rentas por medio de contratos o acuerdos burocráticos o la atenuación y permisión para la realización de actividades ilícitas en el territorio. Por su parte, el poder central funcionaría de maneras más opacas, sin excluir la confusión con actividades ilegales, pero donde los intereses se concentran en la captura de rentas públicas desde la burocracia o la contratación.⁴⁴

La asociación de partidos políticos con grupos armados organizados configura lo que Eduard Gibson denomina «autoritarismos subnacionales», fenómeno que se presenta en países en los que, a pesar de haberse producido avances democráticos y pluralistas a nivel nacional, en las regiones periféricas la democracia sigue siendo precaria, ya que los gamonales y las clientelas ilegales controlan todos los poderes.⁴⁵

Es de esta manera que los grupos ilegales terminan llegando a los órganos nacionales, pues trascendieron los autoritarismos subnacionales y aseguraron victorias electorales por medio de la violencia o la compra de votos. Con todo, no parecería tratarse de una estrategia ideológica por la refundación o transformación del Estado;⁴⁶ al contrario, se trataría de una manera más de colonizarlo y asegurar las rentas por medio del dominio subregional y la legitimidad electoral.

Ejemplo de lo antedicho ha sido la práctica de la parapolítica, que ha comprometido a un gran número de funcionarios, que incluso han sido condenados a prisión luego de entablar relaciones económicas con grupos armados ilegales y con fines electorales, con el propósito —para los primeros— de mantener el poder y —para los segundos— adquirir participación política. Lo anterior permite ilustrar la manera en que la institucionalidad se debilita en dos extremos: desde su diseño y desde factores externos, lo que precipita y fortalece redes de poder y formas precarias de administración, como las expuestas en este documento.

⁴³ Marcela Prieto Botero, «La importancia de nuestros partidos políticos en el desarrollo de la democracia», *Política Colombiana* 5 (2010): 39.

⁴⁴ Valencia Agudelo y Ávila Martínez, *Herederos...*, 97.

⁴⁵ Gibson, «Autoritarismo subnacional».

⁴⁶ Duncan, *Democracia feroz*, 197.

El paramilitarismo participó en la elección de un gobierno local, buscaba controlar comicios, influir en sobre el nombramiento de funcionarios y controlar la adjudicación de los contratos públicos. De esta manera, servía a sus propios intereses, a la vez que consolidaba el lugar central del Estado como eje de distribución de recursos políticos y económicos.⁴⁷ De esta forma, el paramilitarismo no se convirtió en un contra-Estado, como quizá sí ocurrió con la guerrilla de las FARC,⁴⁸ sino que actuó como garante de intereses establecidos, lo que permitió adquirir réditos económicos y políticos.⁴⁹

La cooptación de las instituciones facilita la práctica anticompetitiva más común para la captura de la contratación estatal por medio de la colusión vertical, es decir, con la participación de las propias autoridades involucradas en la convocatoria.⁵⁰ Esta colusión se facilita con la escasez de competidores, lo cual reduce la concurrencia, permite la concentración del mercado de compras públicas y perpetúa a pocas empresas con grandes márgenes de utilidad.⁵¹

Lo antedicho se soporta en la misma teoría del actor racional, quien, al evaluar los costos de los actos de corrupción sumando el precio legal de la mercancía, el costo de insatisfacción y el costo de las sanciones, puede decidir «corromperse» cuando sus beneficios son mayores que los costos en los que puede incurrir.⁵² En el mismo sentido, otros autores indican factores de evaluación más sencillos que expresan cómo se balancea el costo de cumplimiento, la utilidad del delito y la capacidad instrumental del Estado para hacer efectiva la sanción.⁵³ A lo señalado, resulta importante agregar una moralidad convencional —que determina los costos morales— construida a partir de lo que hemos llamado

⁴⁷ Jacobo Grajales y María Luisa Molano, *Gobernar en medio de la violencia: Estado y paramilitarismo en Colombia* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2017).

⁴⁸ Juan Pablo Sarmiento Erazo y Luis Fernando Trejos Rosero, *El otro derecho: Estudios sobre reglas, burocracia de la guerra y su asimilación a la legalidad en el Caribe colombiano* (Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2020).

⁴⁹ Grajales y Molano, *Gobernar...*, xxix.

⁵⁰ Johannes San Miguel Giralt, «Contratación pública y colusión: Derecho de competencia frente al derecho administrativo», *Vniversitas* 66, n.º 135 (2017): 377-420.

⁵¹ Juan Pablo Sarmiento Erazo, «El sistema penal como incentivo a la criminalidad en la contratación pública: Aproximación desde el análisis económico del derecho aplicado a mercados implícitos», *Estudios Socio-Jurídicos* 23, n.º 2 (2021): 1-27.

⁵² Carlos Guillermo Castro Cuenca, *La corrupción pública y privada: Causas, efectos y mecanismos para combatirla* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017), 13.

⁵³ Mark A. R. Kleiman y Ana del Corral Londoño, *Cuando la fuerza bruta fracasa: Cómo lograr que haya menos crimen y menos castigo* (Bogotá: Universidad de Los Andes, 2015).

una «brújula moral flexible», que finalmente neutralizaría otros valores sociales o morales que se encuentran en juego.⁵⁴

Estas prácticas de colusión, integradas con las casas electorales y la colonización invertida, se manifiestan en las fases de la criminalización, que finalmente atenúan o neutralizan cualquier control. De esta manera, en la *criminalización primaria*, el legislador consagra delitos de difícil aplicación con espacios amplios de interpretación⁵⁵ o con unas dificultades probatorias que impedirían una persecución criminal exitosa. En la fase de *criminalización secundaria* se protegen tanto legisladores⁵⁶ como servidores públicos responsables de la colusión compensada por medio de cruces burocráticos o contratación estatal, por cuenta de la cooptación directa o indirecta del servidor que tiene competencia para el juzgamiento, con lo que se inhibe la acción judicial o de control fiscal, disciplinario o penal.⁵⁷ La fase de *criminalización terciaria* debilita al sistema como consecuencia de beneficios como la excarcelación, la prisión domiciliaria,⁵⁸ los beneficios penitenciarios o las condiciones de reclusión más beneficiosas,⁵⁹ lo que, en el marco del objeto de observación de este documento, materializa un circuito de inmunidad e impunidad sobre la cooptación de la burocracia y la contratación estatal.

Sin duda, la misma configuración y desfiguración del proceso democrático es parte del circuito antes expuesto. De alguna manera, es el campo donde juegan los actores y las casas políticas. Al tratarse de una democracia asediada, la financiación de las campañas políticas se compensa por otros medios de colusión, a saber, la financiación a través de contratos públicos, lo que implica un «retorno» de la inversión del contratista, quien a su vez financia la campaña política. La segunda, por medio del cruce burocrático o clientelismo que genera una «comunidad subterránea y organizada» que se beneficia de la vinculación de personal en entidades, la celebración de contratos de prestación de servicios con financiadores o partidos y la coadministración de entidades por terceros.⁶⁰

De esta forma, la burocracia y los contratos públicos se convierten en el objeto de una feroz competencia por los recursos públicos para mantener lealtad en las bases clientelares, alinear casas políticas y, con ello, determinar los resultados electorales.

⁵⁴ Sarmiento Erazo, «El sistema...», 162.

⁵⁵ Castro Cuenca, *La corrupción...*, 22.

⁵⁶ Castro Cuenca, *La corrupción...*, 23.

⁵⁷ Sarmiento Erazo, «El sistema...», 173.

⁵⁸ Castro Cuenca, *La corrupción...*, 21.

⁵⁹ Sarmiento Erazo, «El sistema...», 171.

⁶⁰ Castro Cuenca, *La corrupción...*, 121.

Ejemplo claro de lo descrito sucede en el departamento de Magdalena, donde el poder electoral ha acompañado generacionalmente a la familia Cotes-Vives pese a los señalamientos que la vinculan con la ilegalidad.⁶¹ En las elecciones para gobernadores y alcaldes de 2019, esta asociación se reafirmó con el aval entregado por Cambio Radical a Rosa Cotes de Zúñiga, quien carecía de trayectoria política o preparación profesional.⁶²

La casa electoral Cotes se encuentra fuertemente posicionada en Magdalena como una fuerza electoral dominante. Al interior de dicha casa política son protagonistas Álvaro y Luis Miguel Cotes Vives, quienes llevaron a este último a la gobernación en las elecciones pasadas. No obstante, dicho grupo ha contado con la presencia de un gran número de respaldos de políticos condenados por parapolítica, entre ellos, Trino Luna,⁶³ Alfonso «Poncho» Campos,⁶⁴ Jorge Caballero,⁶⁵ Luis Vives Lacouture⁶⁶ y Miguel Pinedo, líder de

⁶¹ Al respecto, véase «Vives vs. Vives: La pelea por el Magdalena», *Semana*, 6 de julio de 2015, <https://www.semana.com/nacion/articulo/rosa-cotes-vives-jose-joaquin-vives-la-pelea-por-el-magdalena/433909-3/>.

⁶² Sobre este asunto, véase Laura Ardila Arrieta, «Mello Cotes: El otro brazo político de Vargas Lleras en el Caribe», *La Silla Vacía*, 11 de noviembre de 2015, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/caribe/mello-cotes-el-otro-brazo-politico-de-vargas-lleras-en-el-caribe/>; «La tía Rosa, la heredera del “Mello” en Magdalena», *Semana*, 14 de mayo de 2015, <https://www.semana.com/nacion/articulo/magdalena-rosa-cotes-heredera-del-mello-para-la-gobernacion/427501-3/>.

⁶³ Condenado por el delito de concierto para delinquir agravado por «promover grupos armados al margen de la ley, tras señalar que fue elegido gobernador del departamento de Magdalena a instancia de grupos paramilitares». Se le condenó a las penas principales de 44 meses y 15 días de prisión y 10.000 SMLMV de multa, más la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo lapso de la privación de libertad. Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Bogotá, sentencia del 5 de octubre de 2007, proceso 2007-104.

⁶⁴ Condenado a la pena de sesenta meses de prisión y multa de 4.000 SMLMV como autor responsable de los delitos de concierto para delinquir, constreñimiento al sufragante y alteración de resultados electorales. Identificado entre los firmantes del «Pacto de Ralito», acuerdo entre jefes de grupos paramilitares y líderes políticos diseñado para «refundar el país». Sexto Juzgado Penal del Circuito Especializado de Bogotá, sentencia del 23 de noviembre de 2007, proceso 923-6.

⁶⁵ Sentenciado a cinco años y diez meses de prisión por sus nexos con paramilitares. Tras un cambio de jurisprudencia, la Corte Suprema reasumió el proceso y le amplió la condena, ordenando su recaptura en junio de 2012 para el cumplimiento del tiempo faltante en prisión. Al respecto, véase «Capturado nuevamente el exgobernador Jorge Luis Caballero», *RCN Radio*, 29 de junio de 2012, <https://www.rcnradio.com/colombia/capturado-nuevamente-el-ex-gobernador-jorge-luis-caballero-7889>; «Parapolítica: Jorge Luis Caballero Caballero», *Verdad Abierta*, 20 de agosto de 2013, <https://verdadabierta.com/parapolitica-jorge-luis-caballero-caballero/>.

⁶⁶ Sentenciado a las penas principales de 84 meses de prisión, multa de 2.000 SMLMV e inhabilitación de derechos y funciones públicas por el mismo lapso, como autor del delito de concierto para delinquir por promover grupos armados al margen de la ley y determinante del ilícito de alteración de resultados electorales, previstos en el artículo 340 inciso segundo, y el artículo 394 de la Ley 599 de 2000. Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 1 de agosto de 2008, aprobado Acta 214.

añaño de Cambio Radical;⁶⁷ e incluso la gobernadora elegida en 2018, Rosa Cotes, esposa del exalcalde de Santa Marta José Francisco Zúñiga,⁶⁸ otro condenado por parapolítica.

En cualquier caso, la casa electoral Cotes es vinculada directamente con estructuras paramilitares. En efecto, Álvaro y Luis Miguel Cotes Vives aparecen mencionados en el computador de Jorge 40 como autores de una extorsión por un contrato de la alcaldía de Zúñiga, junto con el paramilitar desmovilizado Edgar Ignacio Ferro, alias «Don Antonio». Inclusive, algunos medios de opinión señalaron que Jorge 40 y los hermanos Cotes se habían vinculado para el apoyo de la campaña electoral de Zúñiga.⁶⁹ La Fiscalía también ha investigado a Álvaro Cotes por su posible ingreso o participación en grupos armados ilegales y a Luis Miguel Cotes padre como sospechoso de homicidio agravado junto al líder del Bloque Tayrona de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Hernán Giraldo.

Otros señalamientos en contra de Álvaro Cotes han sido realizados por el exsenador Hernando Escobar Medina y se relacionan con la supuesta negociación entre Cotes y Vargas Lleras para la adjudicación de proyectos licitatorios para la construcción de la

⁶⁷ Condenado por el delito de concierto para delinquir agravado a las penas principales de 108 meses de prisión y 11.000 SMLMV de multa, más las accesorias de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por lapso igual al de la privación de libertad. Se tiene que el exsenador Miguel Pinedo se alió con el grupo paramilitar Autodefensas Campesinas del Magdalena y La Guajira (ACMG), comandado por Hernán Giraldo Serna. A raíz de dicha alianza, obtuvo apoyo electoral en los comicios de 1998 y 2002, logrando la curul en el Congreso de la República. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 1 de febrero de 2012, proceso 27.199.

⁶⁸ Condenado a cincuenta meses de prisión, multa de 1.333 SMLMV y privación de derechos y funciones públicas por el tiempo de la condena, por los delitos de concierto para delinquir agravado y constreñimiento al sufragante. Véase «Condenan a cuatro años de cárcel al exalcalde de Santa Marta por parapolítica», *Semana*, 1 de abril de 2009, <https://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/condenan-cuatro-anos-carcel-ex-alcalde-santa-marta-parapolitica/101694-3/>; «Excalde de Santa Marta y exgobernador del Magdalena en líos por parapolítica», *Verdad Abierta*, 3 de diciembre de 2008, <https://verdadabierta.com/ola-parapolitica-en-magdalena/>; «Condenado exalcalde de Santa Marta José Francisco Zúñiga Riascos por “parapolítica”», *El Tiempo*, 2 de abril de 2009, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-1911589>.

⁶⁹ Sobre este tema, véase «“Paras” relatan cómo capturaron contratos en el Caribe», *Verdad Abierta*, 29 de septiembre de 2013, <https://verdadabierta.com/paras-relatan-como-capturan-contratos-en-el-caribe/>.

doble calzada Ciénaga-Barranquilla.⁷⁰ Luis Miguel Cotes Habeych, sobrino de Luis Miguel Cotes padre, también se le investiga por vínculos con Jorge 40, entre otros hechos de corrupción,⁷¹ y recientemente fue señalado por el Tribunal Superior de Bogotá, al exponer:

Un caso ilustrativo que muestra cómo se dio el reacomodamiento de las maquinarias políticas que se vincularon con los grupos paramilitares, fue la elección como gobernador del departamento de Magdalena del joven Luis Miguel Cotes Habeych [...] Como gobernador electo nombró en su gabinete a compañeras sentimentales, familiares, amigos o antiguos asesores de despacho de personas condenadas por auspiciar grupos armados ilegales [...] tuvo en cuenta a gente cercana al exalcalde de Santa Marta, José Francisco Zúñiga Riascos; al exgobernador de Magdalena, José Domingo Dávila Armenta; y al excongresista Alfonso Antonio Campo Escobar.⁷²

Igualmente, en La Guajira, el poder político se reduce a la contienda de los grupos conocidos como «Nueva Guajira» y «La Gran Alianza»,⁷³ también el Cesar con la familia Gnecco,⁷⁴ Barranquilla con la casa electoral Char,⁷⁵ entre otros. En este sentido, se puede afirmar que la parapolítica penetró el funcionamiento de las casas políticas en el Caribe

⁷⁰ Al respecto, véase «Álvaro Cotes Vives: Grabación es un montaje por ser el hijo del gobernador del Magdalena», *W Radio*, 20 de octubre de 2015, <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/alvaro-cotes-vives-grabacion-es-un-montaje-por-ser-el-hijo-del-gobernador-del-magdalena/20151020/nota/2976152.aspx>; Hernando José Escobar Medina, «Cómo se planea mi asesinato por parte del señor Álvaro José Cotes», *Las 2 Orillas*, 30 de septiembre de 2015, <https://www.las2orillas.co/como-se-planea-mi-asesinato-por-parte-del-senor-alvaro-jose-cotes/>.

⁷¹ Tatiana Velásquez, «La Rosa espinada de los pobres», *La Silla Vacía*, 15 de mayo de 2015, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/caribe/la-rosa-espinada-de-los-pobres/>; «Mafia y política: Una tenaza peligrosa», *Semana*, 26 de octubre de 2013, <https://www.semana.com/nacion/articulo/relaciones-gobernadores-con-la-mafia/362629-3/>.

⁷² Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, sentencia del 31 de julio de 2015, procesos Rad. 11-001-60-00253-2007 82791 Rad. interno 1.215 José Gregorio Mangonez Lugo; Rad. 11-001-60-00253-2007 82716 Rad. interno 1.233 Omar Enrique Martínez Ossias, pp. 696-698, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2015/10/SENTENCIA-MANGONES-LU-GO-alias-Carlos-Tijeras-TSBt%C3%A1.pdf>.

⁷³ Laura Ardilla Arrieta, «Los súper poderosos de La Guajira», *La Silla Vacía*, 19 de julio de 2015, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/caribe/los-super-poderosos-de-la-guajira/>.

⁷⁴ Valencia León y Ávila Martínez, *Herederos...*; Ardilla Arrieta, «Los súper...».

⁷⁵ Juan Esteban Lewin, «Los súper poderosos de Barranquilla», *La Silla Vacía*, 1 de abril de 2014, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/caribe/los-super-poderosos-de-barranquilla/>.

colombiano. En ellas se evidencia la integración de miembros de organizaciones criminales al interior de sus estructuras, justificadas en la medida que producían rendimientos electorales. En La Guajira, la exgobernadora Oneida Pinto Pérez hace parte de la casa electoral Ballesteros, grupo político también conocido como «La Gran Alianza», al cual pertenece Francisco «Kiko» Gómez Cerchar (familiar y miembro de la casa electoral Gnecco),⁷⁶ quien ha sido detenido y acusado de homicidio y de pertenecer a una empresa criminal liderada por el capo «Marquitos Figueroa» (primo hermano de Bibiana Bacci García, esposa de Francisco Gómez), quien, además, fue capturado en Brasil luego de ser prófugo desde 1998.⁷⁷

En el caso de la casa Ashton, se le señala de tener vínculos con estructuras criminales, teniendo en cuenta que su líder político, Álvaro Antonio Ashton Giraldo, ha sido investigado por la Corte Suprema de Justicia por presuntos nexos con el frente «José Pablo Días» de las AUC.⁷⁸ Igual sucede con la casa Cepeda, cuyo miembro principal, Efraín José Cepeda Sarabia, se le señala de participar en la celebración irregular de múltiples contratos del Instituto Colombiano de Agricultura (ICA), y se le investiga por asignar cargos públicos como «cuotas burocráticas» a políticos.⁷⁹ También, el grupo político de Camilo Torres Romero, exalcalde y exdiputado de Puerto Colombia, y de su esposa, la congresista Martha Villalba Hodwalker, ambos con una predominante influencia en Puerto Colombia e igualmente investigados por delitos contra la administración pública.⁸⁰ La casa Ucrós, integrada principalmente por Rodolfo, su hermano Federico y la familia Pulgar, ha sido señalada por fraude y corrupción según medios de comunicación local, que aseveran la existencia de investigaciones en la Fiscalía y Procuraduría por aprobaciones contractuales ilegales, entre ellas, la prórroga del contrato de la empresa Aseo Especial Soledad y el crédito a Findeter al alcalde Franco Castellanos por COP 65.000 millones (USD 14.958.105).⁸¹

⁷⁶ «El poder de los Gnecco-Cerchar», *Semana*, 18 de octubre de 2013, <https://www.semana.com/nacion/articulo/poder-gnecco-cerchar/361718-3/>.

⁷⁷ «Marquitos Figueroa García, el vaquero del sur de La Guajira», *El Heraldo*, 21 de octubre de 2013, <https://www.elheraldo.co/judicial/2013/10/21/marquitos-figueroa-garcia-el-vaquero-del-sur-de-la-guajira/>.

⁷⁸ «El Plan Caribe de “Jorge 40”», *Verdad Abierta*, 30 de enero de 2013, <https://verdadabierta.com/el-plan-caribe-de-jorge-40/>.

⁷⁹ Andrés Bermúdez Liévano, «El efecto “Fincho” Cepeda en el ICA», *La Silla Vacía*, 22 de julio de 2014, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-efecto-fincho-cepeda-en-el-ica/>.

⁸⁰ «La metáfora del muelle», *Semana*, 12 de julio de 2009, <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-metafora-del-muelle/105057-3/>.

⁸¹ «Pliego de cargos contra exalcalde de Soledad y otros 17 concejales», *Blu Radio*, 11 de junio de 2019, <https://www.bluradio.com/judicial/pliego-de-cargos-contra-exalcalde-de-soledad-y-otros-17-concejales>.

4. CONCLUSIONES

Este escrito da cuenta de cómo el Estado colombiano se encuentra estructurado orgánicamente con el propósito de impedir la concentración y abuso del poder. Así, el diseño institucional colombiano contempla la existencia de tres ramas del poder: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, para la ejecución de las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional, respectivamente. Además, se integran en esta estructura los órganos autónomos e independientes a los que tradicionalmente se les ha asignado función administrativa.

Como se evidenció, la relación de poderes en nuestro sistema comprende dos factores estructurantes: por un lado, el clásico principio de separación de poderes, en virtud del cual se le asigna a cada una de las ramas una función específica y, a su vez, mecanismos de frenos y contrapesos respecto a la actividad de las otras ramas; el segundo componente alude a la colaboración armónica entre cada uno de los órganos de poder, conforme al cual, a cada una de las ramas se le otorgan funciones de índole distinta a las que en un principio le corresponderían por su naturaleza. Esto permite la ejecución de las funciones propias, así como colaborar en la realización de los fines de las demás autoridades.

A pesar de la existencia de estos mecanismos de frenos y contrapesos, también se observan algunas falencias que han impedido su propósito. Así, algunos agentes del Estado, por medio de acuerdos burocráticos y consensos, han encontrado la vía para concentrar, abusar y detentar el poder. Bajo este contexto, ante esta deficiencia de control, las casas políticas e incluso los grupos armados han generado un fenómeno de redes de poder en el que se le da prevalencia a los intereses individuales, impidiendo la construcción y fortalecimiento del interés colectivo.

En efecto, aunque el acuerdo institucional formal no favorece en sí mismo la cooptación del poder y la función pública por parte de grupos armados ilegales, permite el aprovechamiento de las brechas y grietas que el sistema político y administrativo favorece. Así, el fenómeno de la colonización invertida, con el cual los grupos armados organizados buscan establecer un régimen económico, político y social favorable a sus intereses a través del control militar territorial y su influencia sobre las dinámicas político-electorales, construye o reorganiza las redes de poder existente, con el propósito de cooptar las instituciones y controlar la gobernanza. Precisamente, con relación a esta última estrategia, se encontró que las casas políticas cuentan con un alto respaldo financiero que permite el desarrollo de campañas electorales exitosas para sus intereses, con inversiones que luego serán recuperadas durante la gestión pública, lo que conlleva a la creación de carteles de contratación estatal que por medio de actos de corrupción desvían los recursos públicos hacia terceros, que suelen ser los mismos que patrocinaron la obtención de los cargos públicos.

Por último, resulta preciso hacer una breve referencia al reciente proyecto de acto legislativo⁸² que se cursa en el Congreso de Colombia, que busca reformar el Sistema General de Participaciones, estipulado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, para que la nación otorgue mayores recursos a las entidades territoriales con el propósito de aumentar su autonomía y consigo fortalecer la descentralización. Sin embargo, uno de los grandes riesgos es que, por actos de corrupción, estos recursos terminen en manos de las grandes casas políticas de las regiones o de los propios grupos armados y, en consecuencia, que no se logren atender las necesidades de las comunidades, además del detrimento a los recursos públicos.

En este sentido, se hace necesario fortalecer nuestro sistema de control de poderes y la vigilancia sobre los procesos democráticos, así como la presencia del Estado en las zonas de influencia de los grupos armados organizados. Si bien combatir estas problemáticas reviste una gran complejidad, se debe empezar por desintegrar estas redes de poder que conllevan a la utilización indebida de los recursos públicos, las irregularidades en materia de contratación pública, así como otros actos de corrupción que afectan el normal funcionamiento de las instituciones estatales. Sin duda, examinar la efectividad de nuestro sistema de poderes puede ser el punto de partida aunado al fortalecimiento de los procesos democráticos, de manera que se consoliden como instrumentos para la construcción del bienestar colectivo y de la buena gobernanza. ■

RECONOCIMIENTO

Este artículo es resultado del proyecto de investigación DER-52-2017, adscrito al grupo de investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos de la Universidad de La Sabana, Colombia.

⁸² Proyecto de Acto Legislativo 018 del Senado, 437 de 2024 Cámara, «Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones», https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2024-05/PAL_437-2024C%20%28AUTONOM%C3%8DA%20DEPARTAMENTOS%2C%20DISTRITOS%20Y%20MUNICIPIOS%29.pdf.

BIBLIOGRAFÍA

- Badel Rueda, Marta Elena. *La corrupción judicial en Colombia: Una aproximación al mapa de riesgos*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia, Corporación Excelencia en la Justicia, 2008. <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2008/03/La-corrupci%C3%B3n-judicial-en-Colombia.-Una-aproximaci%C3%B3n-al-mapa-de-riesgos.pdf>
- Castro Cuenca, Carlos Guillermo. *La corrupción pública y privada: Causas, efectos y mecanismos para combatirla*. Primera edición. Editorial Universidad del Rosario, 2017. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1qft1vs>
- Dahl, Robert Alan. *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Traducción de Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1998.
- Duncan, Gustavo. *Democracia feroz: ¿Por qué la sociedad en Colombia no es capaz de controlar a su clase política?* Bogotá: Debate, 2018.
- García Villegas, Mauricio y José Rafael Espinosa. «Estado, municipio y geografía». En *Los Estados del país: Instituciones municipales y realidades locales*, coordinado por Mauricio García Villegas, Miguel García Sánchez, Juan Carlos Rodríguez Raga, Javier Revelo Rebolledo y José Rafael Espinosa, 52-105. Bogotá: Dejusticia, 2011. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7104549>
- Gibson, Edward. «Autoritarismo subnacional: Estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos». *Desafíos* 14 (2006): 203-237. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/741>
- Grajales, Jacobo y María Luisa Molano. *Gobernar en medio de la violencia: Estado y paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2017.
- Helmke, Gretchen. *Courts Under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Kleiman, Mark A. R. y Ana del Corral Londoño. *Cuando la fuerza bruta fracasa: Cómo lograr que haya menos crimen y menos castigo*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2015.

- Montesquieu, Charles Louis de Secondat. *El espíritu de las leyes*. Traducción de Siro García del Neazo. Madrid: V. Suárez, 1906.
- Prieto Botero, Marcela. «La importancia de nuestros partidos políticos en el desarrollo de la democracia». *Política Colombiana* 5 (2010): 23-39.
- Revelo Rebolledo, Javier Eduardo. «Expertos y seguidores: Poder nominador del presidente, burocracia y capacidad del Estado colombiano, 2002-2010». *Papel Politico* 15, n.º 2 (2010): 411-458. <http://hdl.handle.net/10554/7668>
- San Miguel Giralt, Johannes. «Contratación pública y colusión: Derecho de competencia frente al derecho administrativo». *Vniversitas* 66, n.º 135 (2017): 377-420. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj135.cpcd>
- Sarmiento Erazo, Juan Pablo. «Constitucionalismo regresivo: Reflexiones en torno al equilibrio ideológico en el Tribunal Constitucional colombiano». *Vni-versitas* 69 (2020): 1-24. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.crrt>
- — «El sistema penal como incentivo a la criminalidad en la contratación pública: Aproximación desde el análisis económico del derecho aplicado a mercados implícitos». *Estudios Socio-Jurídicos* 23, n.º 2 (2021): 1-27. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.8858>
- — *La justicia administrativa entre dictaduras: Una crítica a la construcción del derecho administrativo en Colombia*. Bogotá: Uniandes, 2017. <http://www.digitaliapublishing.com/a/60981/>
- — «Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana». *Estudios Constitucionales* 11, n.º 1 (2013): 569-601. <http://www.estudiosconstitucionales.cl/index.php/econstitucionales/article/view/71>
- Sarmiento Erazo, Juan Pablo y Luis Fernando Trejos Rosero. *El otro derecho: Estudios sobre reglas, burocracia de la guerra y su asimilación a la legalidad en el Caribe colombiano*. Segunda edición. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, 2020. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1cftthw>
- Transparencia Internacional. *Informe global de la corrupción: Corrupción en sistemas judiciales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007. https://images.transparencycdn.org/images/2007_GCR_ES.pdf
- Valencia Agudelo, León y Ariel Fernando Ávila Martínez. *Herederos del mal: Clanes, mafias y mermelada*. Bogotá: Ediciones B, 2014.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 2007.