



UNIVERSIDAD DISTRITAL
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS



IPAZUD

Instituto para la Pedagogía,
la Paz y el Conflicto Urbano.
Universidad Distrital
Francisco José de Caldas

Gobernadores y corrupción en la costa atlántica.

Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo

Governors and corruption in the Atlantic Coast.

Political clans, business
politicians and paramilitarism

Governadores e corrupção na Costa do Atlântico.

Clãs políticos, políticos
empresariais e paramilitarismo

Javier Duque Daza,
jduqued86@hotmail.com
Universidad del Valle
Cali - Colombia

Artículo recibido: 31/10/2015
Artículo aprobado: 15/02/2015

Para citar este artículo: Duque, J. (2015)
Gobernadores y corrupción en la costa atlántica.
Clanes políticos, políticos de negocios
y paramilitarismo.
Ciudad Paz-Ando, 7 (2), 174-200.

DOI:<http://dx.doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2014.2.a10>

Resumen

El artículo analiza la corrupción entre los gobernadores en la región Atlántica colombiana. Se trata de un reporte de investigación que indaga sobre los niveles de corrupción entre los gobernadores y los factores que inciden en esta. El argumento central es que esta región presenta altos niveles de corrupción (con excepción de Atlántico) en los que se articulan dos modalidades, la primera modalidad expresa la conjunción de clanes o familias políticas, políticos de negocios y redes de contratistas, la segunda incluye, además, a los grupos criminales paramilitares como actores de apropiación de los recursos públicos y de distorsión de la competencia política democrática. Se resalta también que la acción de los entes de control es muy activa, pero se caracteriza por ser fundamentalmente sancionatoria y funciona como un control *ex post*, tardío y lento.

Palabras clave: Corrupción, políticos de negocios, paramilitarismo, Procuraduría, descentralización, Colombia Costa Atlántica

Abstract

This article analyzes the corruption among the governors in the Colombian Atlantic region. This is a research report that explores corruption levels among the governors and the factors that affect it. The central argument is that this region shows high levels of corruption (except for Atlántico) in which two modalities are articulated, the first modality expresses a combination of clans and political families, business and political networks of contractors; the second one includes, in addition, paramilitary criminal groups as actors of public resources appropriation and distortion of democratic political competition. It highlights as well that the action of the control entities is very active, but it is fundamentally sanctionatory and works primarily as a late and slow *ex post* control.

Keywords: Corruption, business politicians, paramilitarism, decentralization, Attorney General's Office, Colombian Atlantic region.

Resumo

Este artigo analisa a corrupção entre os governadores da região atlântica colombiana. Este é um relatório de pesquisa que explora os níveis de corrupção entre os governadores e os fatores que o afetam. O argumento central é que esta região apresenta altos níveis de corrupção (exceto para Atlântico), no qual duas modalidades são articuladas, a primeira modalidade expressa uma combinação de clãs e famílias políticas, empresariais e redes políticas dos contratantes; o segundo inclui, além disso, grupos criminosos paramilitares como atores de apropriação de recursos públicos e distorção da concorrência política democrática. Ele destaca também que a ação dos órgãos de controle é muito ativa, mas é fundamentalmente sancionatória e funciona principalmente como um controle a posteriori tarde e lento.

Palavras - chave: A corrupção, os políticos de negócios, paramilitarismo, a descentralização, a Procuradoria Geral da República, região atlântica colombiana

Introducción

En un texto de amplia divulgación, Bardhan Pranab y Dilip Mookherjee (2005) se formulan la siguiente pregunta: ¿puede la descentralización ser una reforma institucional útil para reducir la corrupción? Las respuestas a este interrogante son diversas y oscilan entre dos extremos: algunos valoran de forma positiva los efectos de la descentralización en el control de la corrupción y otros consideran que la empeora. Una tercera posición asume que los efectos dependen de los contextos en donde está y que no se puede generalizar el efecto de los cambios institucionales pues estos son dísimiles y alta-

mente determinados por el contexto. Ambos importan, las instituciones y el contexto.

Con los procesos de democratización a través del redimensionamiento y rediseño del Estado y la consiguiente descentralización, muchos estudios postularon que surgiría un círculo virtuoso que incluía la redistribución territorial del poder a través de la descentralización fiscal y administrativa, la autonomía política y la elección popular y directa de los gobernantes. Se esperaba mayor eficiencia del Estado optimizando recursos públicos a través de este mayor grado de autonomía. Como prevención, el proceso estaría acom-

pañado del fortalecimiento de la regulación entre los poderes en los diferentes niveles territoriales del Estado y en las diversas esferas gubernamentales. Habría vigilancia, control y sanción a las autoridades y funcionarios que infringieran las normas y los procedimientos o violaran los principios rectores de la administración pública. Para completar el círculo, se incluía la creación de espacios institucionalizados de rendición de cuentas, la creación de mecanismos de denuncia, de control y de participación ciudadana, así como garantías para que los medios de comunicación ejercieran libremente su labor de informar o develar situaciones y conductas de los funcionarios que no se ajustaran a la institucionalidad y a la legalidad (Fisman, y Gatti, 2002).

Esta visión romántica o mecanicista de la descentralización ha sido ampliamente criticada (Garay y Salcedo-Albarán, 2010). Se ha señalado que la descentralización en sí misma no genera mayor democracia ni eficiencia en la gestión de los intereses colectivos (Smith, 1985). De igual manera, se han mostrado los peligros derivados de la ausencia de controles efectivos y de una prensa libre y consolidada en los territorios, es decir, la debilidad de medios de *accountability* (Prud'Homme, 1995). Asimismo, se ha argumentado que los sistemas descentralizados son más corruptibles porque el corruptor potencial sólo necesita influenciar a un segmento del gobierno y no al gobierno en su nivel nacional; porque en un sistema fragmentado hay menos agencias para hacer cumplir la ley y menos controles interinstitucionales, y porque los gobiernos locales son más susceptibles a la corrupción debido a que sus autoridades tienen poderes discrecionales y es más probable que los funcionarios públicos locales reciban más presiones por parte de los grupos de poder (Treisman, 2000).

También se considera que la descentralización administrativa puede determinar oportunidades favorables a la corrupción por la multiplicidad de los centros de poder y de gestión del gasto público (Vanucci, 2003). Asimismo, se afirma que los gobiernos locales pueden estar bajo el control de élites con intereses propios que utilizan el aparato del gobierno para provecho personal (Rose-Ackerman, 2001). En todo caso, se considera que la descentralización en sí misma no es la solución a problemas de *accountability*: la descentralización se debe acompañar de fortalecimiento de instituciones para prevenir la captura del gobierno, campañas de información y un activo papel de asociaciones cívicas (Pranab y Moorkherjee, 2005).

En trabajos más recientes se ha enfatizado en la importancia de la existencia de redes criminales como un factor relevante para analizar los problemas derivados de la descentralización que conducen a procesos de captura del Estado y a fenómenos extendidos de corrupción. En esta perspectiva se ubica el trabajo de Garay y Salcedo-Albarán (2010) para ellos hay muchos Estados frágiles que adoptan modelos de descentralización que no se ajustan a sus características y realidades particulares, las cuales pueden incluir agentes criminales y organizaciones poderosas con gran capacidad de acción regional y local.

Colombia es un caso típico, en el cual se implementó un proceso de descentralización durante el último cuarto de siglo sin considerar: (a) las deficiencias en la capacidad administrativa de los entes territoriales municipales y departamentales; (b) la debilidad del Estado para proporcionar seguridad y hacer cumplir la ley; (c) fragilidad de la democracia y débil capacidad organizativa de la sociedad civil, de los partidos y movimientos políticos en los niveles territoriales; (d) presencia y actividad

de individuos y de poderosas organizaciones ilegales. De esta combinación de factores resulta un proceso de captura parcial del Estado por organizaciones criminales.

Como suele ocurrir en ciencias sociales, nos encontramos frente a teorías en conflicto. En casos como el colombiano, en lo que respecta a los departamentos, parece más razonable considerar los argumentos planteados por el segundo conjunto de autores, especialmente enfatizando la diferencia que representa la presencia de redes y actores organizados ilegales que establecen diversas y complejas relaciones con los partidos y la clase política institucionalizada. Es también plausible considerar que la descentralización puede tener efectos variados en diferentes contextos, de donde se puede concluir que la relación es específica y depende de las condiciones particulares en que se implemente.

Desde esta perspectiva, la corrupción en la gestión pública de entidades territoriales subnacionales (como variable dependiente) puede asociarse a tres variables centrales: la presencia de actores y de redes criminales que capturan al Estado, al menos parcialmente, con el propósito de extraer rentas y de apropiarse de los recursos públicos, o de redes de criminalidad vinculadas a particulares que se especializan en apropiarse de forma fraudulenta de los recursos públicos (A); la presencia de *políticos de negocios* y de partidos o facciones políticas orientados por criterios de apropiación privada de los recursos públicos (estos últimos instrumentados y capturados para acceder al propio Estado) (B); y la institucionalidad, la efectividad de las relaciones interinstitucionales y de los controles, pesos y contrapesos entre esferas gubernamentales, de su efectividad en la prevención y sanción de los actos de corrupción (C).

En los casos que se analizarán están presentes A, B y C, aunque es pertinente mencionar que la acción de los entes de control y sanción se realiza fundamentalmente *ex post*, solo como reacción a ilícitos ya cometidos, por ello el alto número de casos sancionados y destituidos, pero los recursos públicos ya han sido apropiados o malversados. Los actos ilegales en el manejo de los recursos públicos se repiten por la presencia sostenida de estas tres variables y no hay suficientes mecanismos para desincentivarlos. Así mismo, la institucionalidad y la justicia no operan como factores de disuasión ni actúan a través de la coacción para impedir que imperen A y B.

En esta dirección, el artículo está focalizado en los gobernantes territoriales y en la perspectiva de búsqueda de factores que inciden en los niveles de corrupción en los departamentos. Está organizado en tres partes. La primera presenta un panorama de los gobernadores elegidos, los destituidos y sancionados. La segunda parte analiza la información empírica agrupando los casos según modalidades de interacción de los actores que intervienen en los actos de corrupción. En la tercera parte se sintetiza y se plantean las conclusiones del análisis. Solo se incluyen los casos de destituidos y sancionados en segunda instancia o en instancia única y definitiva, por cuanto existen cientos de procesos en curso cuya decisión no es definitiva.

El análisis se basa en dos fuentes centrales: los fallos de la Procuraduría General de la Nación y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, en unos pocos casos también las sanciones fiscales por parte de la Contraloría General de la República. Los reportes de prensa se han utilizado solo de manera complementaria, cuando se han verificado las decisiones institucionales.



Las dimensiones de la corrupción

Un punto clave en este análisis es la delimitación del concepto de corrupción, el cual puede ser definido de forma minimalista y limitada, o de forma amplia y comprehensiva. Dentro de las definiciones minimalistas están aquellas que denominan la corrupción como “usar dinero público para atender objetivos privados por medios políticos que son criminales, o , al menos ilegales” (Heidenheimer, 1989, p.11); o “el abuso de poder público para obtener beneficio particular” (Senturia, 1993), o “el uso indebido (o abuso) de una posición oficial pública (de cargos y recursos públicos) para fines y ventajas privadas” (Johnston, 1986, p. 460).

En términos más amplios se hacen explícitos sus atributos y el concepto se precisa, así fue explicado por politólogos italianos que retoman una importante tradición de estudios teóricos y empíricos. Gianfranco Pasquino la define como: “el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal” (Pasquino, 1988, p. 439). Della Porta y Venucci proponen definir la corrupción como “aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficio privado, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modo de comportamiento” (1997, p. 517), y Caciagli considera que “hay corrupción si un titular de derechos y deberes públicos los aprovecha para ganar una posición de status, para una ventaja personal o para una ventaja financiera privada

para sí mismo, para su familia, para grupos profesionales, para el partido” (2002, p. 54).

Los elementos centrales de estas definiciones nos dan cuenta de los atributos fundamentales de la corrupción: (a) uso abusivo e indebido de recursos públicos; (b) es indebido porque opera por fuera de la legalidad o eludiendo normas y principios explícitamente considerados en códigos, leyes, procedimientos, estatutos; los funcionarios y gobernantes desacatan los límites legales y constitucionales de sus jurisdicciones y anteponen sus intereses privados a los públicos; (c) se trata de uso indebido para beneficio privado personal, de allegados, copartidarios, familiares; (d) no solo involucra beneficios en dinero o materiales, también pueden ser bienes o medios que proporcionan estatus, posiciones, prestigio, ascensos. Se trata de recursos públicos, aquellos que proceden de la propia sociedad (impuestos y contribuciones) y de la gestión o recursos del Estado, gestionados acorde con una legalidad y los intereses generales, no privados.

Acotada la definición de corrupción y sus elementos centrales –su connotación– se deriva la cuestión de lo que esta incluye, a lo que se puede aplicar –su denotación–. Aquí hay diversas propuestas, en cierto grado comprehensivas o incluyentes. Francisco Laporta hace una propuesta razonable que se adopta en este análisis, él sugiere una clasificación que reúne las prácticas corruptas más comunes e incluye el soborno (como la aceptación de pagos para la prestación de un servicio, para acelerar un proceso, para evitar una sanción, para desviar o desvirtuar una decisión, para evitar una condena); la extorsión (presionar mediante métodos ilegales pagos desde posiciones públicas); los arreglos (aquellos acuerdos en el que el agente público y el ciudadano privado esta-

blecen un pacto recíproco en perjuicio del público, de forma tal que una decisión oficial favorece al privado a cambio de una recompensa o merced para el agente público); las alteraciones fraudulentas del mercado; las alteraciones fraudulentas de las elecciones; las malversaciones y fraudes; la apropiación directa o indirecta de los dineros o bienes públicos; la especulación financiera con fondos públicos (donde se utilizan recursos públicos para invertir en el mercado financiero, aunque dichos recursos no se vean disminuidos); la parcialidad en la aplicación de normas, administración o cualquier tipo de decisión deliberada; la colusión privada en concursos o convocatorias públicas, donde diferentes participantes acuerdan niveles mínimos de subasta o se eluden licitaciones; y el uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas o sociales privadas (Laporta, 1997).

Esta orientación básica del concepto permite determinar las acciones de los gobernadores que se consideran actos de corrupción y están relacionadas con las conductas que las autoridades y los entes de control asumen en Colombia como indebidas e ilegales. En Colombia, la función de control, vigilancia y sanción (*accountability interinstitucional*) se ejerce a través de dos instituciones, la Procuraduría General de la Nación, órgano de control autónomo que se encarga de investigar, sancionar, intervenir y prevenir las irregularidades cometidas por los gobernantes, los funcionarios públicos, los particulares que ejercen funciones públicas y las agencias del Estado. La Constitución le atribuye la potestad de desvincular del cargo al funcionario público que infrinja de manera manifiesta la Constitución o la ley; derive de forma indebida provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus

funciones². Puede destituir a funcionarios electos, alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y congresistas³.

Por su parte, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración. El control fiscal se ejerce de manera posterior y selectiva, a diferencia de lo que ocurría antes de 1991 cuando esta institución ejercía el control previo y ello generaba inmovilidad y congestión pues muchas autoridades y entidades se abstenían de tomar decisiones sin aval del auditor. Como actúa ex post, cuando se ha consumado la irregularidad o la corrupción, se ha implementado el mecanismo de los controles de advertencia

En el caso de los gobernadores ambas instituciones han sido muy activas, fundamentalmente en su labor de sanción, más que en la prevención de la corrupción y, pese a los múltiples procesos, normas vigentes y controles formalmente establecidos, en esta región hay numerosos casos de corrupción entre los gobernadores: se han elegido y designados como gobernadores encargados a 57 mandatarios entre 1992 y 2014, de estos 20 han sido destituidos (el 35.0%) y 15 han sido sancionados con suspensión y/o multas (el 26.3%). En conjunto, el 61% de los gobernadores se han visto involucrados en casos de corrupción, es decir, seis de cada 10 gobernadores han sido destituidos o sancionados (ver tabla 1).

2 Las sanciones son: destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima; suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas; suspensión, para las faltas graves culposas; multa, para las faltas leves dolosas; amonestación escrita, para las faltas leves culposas (Ley 734 de 2002).

3 Esta facultad ha generado un fuerte debate en el país, véase al respecto: el artículo de Espinosa (2013) titulado, ¿puede el procurador destituir a Petro? También véase Gómez (2013); Cuervo (2013)..

Tabla 1. Gobernadores destituidos y sancionados de los departamentos de la Costa Atlántica

Departamentos	Número de gobernadores*	Gobernadores destituidos**	Gobernadores sancionados***
Atlántico	8	0	1
Bolívar	8	2	5
César	8	4	2
Córdoba	10	4	1
La Guajira	8	4	2
Magdalena	8	3	3
Sucre	7	3	1
Total	57	20	15

* Se han realizado siete elecciones de gobernadores, algunos departamentos tienen un número mayor porque las destituciones, o la falta absoluta por muerte del gobernador han obligado a realizar elecciones atípicas. Se incluye a los gobernadores encargados que estuvieron más de tres meses en el cargo.

** Se incluyen las destituciones en firme, en fallos de segunda instancia. Se incluyen también los casos de destituciones generadas por parapolítica y también los que fueron condenados por la Corte Suprema de Justicia por acciones cuando eran gobernadores.

*** Se incluyen sólo las sanciones en firme, en fallos de segunda instancia.

Fuente: elaboración del autor con base en base de datos de la Procuraduría General de la Nación; Contraloría General de la Nación y sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

En general, con excepción del departamento de Atlántico, la región Caribe tiene altos niveles de corrupción entre los gobernadores, y las sanciones a estos frecuentemente involucran a otros altos funcionarios, secretarios de despacho o directores de hospitales, de departamentos o centros. Como se describirá en el siguiente apartado, la gran mayoría de sanciones y destituciones derivan de problemas en la contratación, de irregularidades y manejo ilegal de convenios, licitaciones, contratos interadministrativos, y contratación de personal. En general, la gestión pública se maneja contraviniendo las normas y la acción de los entes de control –la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República– tiende a ser ex post, cuando ya han sucedido los hechos y los recursos públicos han sido apropiados por intereses privados, desviados

o malversados. El alto número de gobernadores incursos en actos de corrupción denota una activa labor institucional de sanción, pero también expresa la debilidad en la prevención de la corrupción.

Hay tres aspectos adicionales relevantes de estos casos de corrupción. Por una parte, que está asociada a la presencia de actores ilegales, específicamente, nexos con grupos paramilitares, y/o a redes de criminalidad conformadas por los contratistas en complicidad con los gobernadores y altos funcionarios; por otra, que la corrupción no es exclusiva de los partidos con mayor implantación y dominio en los departamentos (Liberal y Conservador), también hay casos de gobernadores destituidos y sancionados elegidos a nombre y con el aval de los nuevos partidos (Cambio Radical, Partido Verde, Partido Social de Unidad Nacional).

Tabla 2. Gobernadores, proporción de sanciones y destituciones y grado de rotación

Partidista en la Costa Atlántica

Departamentos	Número de gobernadores	Proporción de gobernadores destituidos/sancionados	Grado de rotación partidista
Atlántico	8	0.12	0.85
Bolívar	8	0.87	0.62
César	8	0.75	0.33
Córdoba	10	0.50	0.14
La Guajira	8	0.75	0.42
Magdalena	8	0.75	0.28
Sucre	7	0.57	0.33

Fuente: elaboración del autor con base en base de datos de la Procuraduría General de la Nación; Contraloría General de la Nación y sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

La izquierda no aparece en los registros debido a que nunca ha ganado una gobernación en ninguno de los siete departamentos y no hay forma de comparar el comportamiento de sus gobernantes con los demás. En tercer lugar, hay una relación inversamente proporcional entre predominio partidista y frecuencia de los casos de corrupción: mientras menor es la competencia política, mayor es la corrupción; es decir, el predominio de un partido o su hegemonía en gobiernos sucesivos genera condiciones más propicias para la corrupción pues se tienden a amparar y a proteger los integrantes de partidos o de coaliciones de facciones y partidos.

Como se observa en la tabla 2, los departamentos con menos rotación partidista de sus gobernantes tienden a ser los que presentan mayor número de gobernadores destituidos o sancionados⁴. La rotación o alternancia no

es un antídoto contra la corrupción, pero sí se asocia a menor frecuencia de gobernadores que incurrir en actos ilegales. Se supone que si el sucesor es del mismo partido o de la misma facción o coalición partidista, habrá más posibilidades de encubrimiento, y a la inversa, con la alternancia los nuevos gobernadores tienden a ser más vigilantes a la hora de evaluar la labor de su antecesor por que se pueden obtener réditos políticos si se denuncia la corrupción y los malos manejos de los contradictores y quien ejerce el poder puede cuidarse más de cometer irregularidades si asume que puede sucederle en el cargo un rival político. La política regional funciona con base en redes y círculos de familias, allegados y clientela, y estos procuran mantenerse vigentes y seguir obteniendo los beneficios que brinda el ejercicio del poder político, por lo cual resulta más beneficioso encubrir que denunciar a sus propios socios políticos, que en algunos casos son también familiares.

4 La proporción de gobernadores sancionados o destituidos se obtiene de la sumatoria de los casos de destituciones y las sanciones, dividido sobre el total de gobernadores, esto es: $P = \frac{D+S}{N}$, en donde D= gobernadores destituidos; S= gobernadores sancionados, N= total de gobernadores. El grado de rotación se obtiene dividiendo el número de veces que cambió el partido ganador sobre el total de cambios de gobierno, es decir: $R = \frac{C}{CG}$, en donde C=

número de veces que hay alternancia o cambio de partido y CG=el número de cambios de gobierno.

En el siguiente apartado se describen todos los casos de corrupción entre los gobernadores en cada departamento y se diferencian las dos vías de este manejo y apropiación indebida de los recursos públicos.

Clanes, patrimonialismo, paramilitarismo y corrupción

En los departamentos de la región Atlántica se presentan dos modalidades de interacción entre actores políticos y sociales orientadas a la apropiación ilegal de los recursos públicos y a la gestión pública para beneficio privado, individual y de grupos. Por una parte, los clanes políticos que durante décadas han manejado con criterio patrimonial la política local se han apropiado de los recursos públicos, han manejado la contratación del departamento favoreciendo a sus socios políticos y a sus allegados, se han distribuido los cargos públicos y han asumido la gestión pública como si se tratara de un asunto privado⁵. Han actuado como *políticos de negocios*, como dirigentes políticos que fundan su acción solo en incentivos selectivos, en la búsqueda de riqueza, estatus, prestigio, ascenso, mayores ingresos, posicionamiento personal y familiar. Esta orientación del quehacer político es consustancial a la apropiación indebida e ilegal de los recursos públicos, a la corrupción política y administrativa. La política se asume como un negocio, como otro cualquiera, y esto im-

5 Se utiliza el concepto para designar a los integrantes de familias que tienen lazos de consanguinidad, mantienen lazos de lealtad, de pertenencia, que tienen un ancestro común en virtud del cual mantienen identidad en torno a uno o varios apellidos. Estos detentan y manejan los resortes del poder político y un alto grado de influencia, de posicionamiento de sus integrantes y ejercen con frecuencia prácticas de nepotismo y manejo de privilegios en el acceso a bienes y servicios, a cargos en el Estado a través de sus nexos con otras esferas del poder. Concentran poder e influencia política y social y se ubican dentro de los sectores más poderosos de la economía. El apellido que identifica a los integrantes de estos clanes se asocia a posiciones de poder e influencia. Se asimilan a lo que suele denominarse bando-linaje en la política local y regional (Monsalvo, 1989).

plica que se debe obtener riqueza de forma ampliada, constante y frecuente. Como bien lo sintetiza Della Porta, “los políticos de negocios no tienen la preparación ni la formación ideológica que les permita cumplir con tareas requeridas por la administración pública ni tampoco una identidad colectiva formadas por medio de una comunidad de intereses. Consideran a la política como un medio para incrementar sus propios recursos económicos” (1997, p. 27).

Por otra parte, estos clanes y los *políticos de negocios* se insertan en las estructuras locales de poder y cuando estas incluyen actores armados ilegales, organizaciones criminales, también establecen vínculos con ellas a partir de relaciones de mutuo beneficio. Así ocurrió desde finales de la década de 1990 hasta mediados de la década de 2000, cuando en todos los departamentos sectores de la dirigencia política se establecieron vínculos con los grupos paramilitares y algunos gobernadores elegidos en las elecciones de 2000 y 2003. Accedieron al cargo con el apoyo de estos grupos ilegales y gobernaron tomando decisiones que les retribuían el apoyo a través de contratos, nombramientos en altos cargos e inversiones en sus zonas de influencia. Para los clanes y la dirigencia política –incluidos sus socios ilegales– los partidos y las facciones partidistas son un instrumento, un medio para acceder a los cargos y para hacer efectivos sus propósitos de manejo y de apropiación de los recursos públicos. La política como negocio no guarda lealtades ni tiene un sentido de identidad colectiva, por ello cuando sea necesario se cambia de partido, o se crea una nueva facción o un nuevo partido.

Estas dos modalidades de interacción entre actores políticos condujeron a múltiples actos de manejo indebido e ilegal de los re-

cursos públicos y de los procesos y procedimientos en que se basa la administración pública. Como ya se planteó en la introducción, la descentralización –en este caso a nivel departamental- ocurrió en el país en múltiples y variados contextos regionales y en esta región la elección de los gobernadores desde 1992, la transferencia de recursos y la asunción de nuevas responsabilidades administrativas y de gestión de los departamentos se desarrolló en un contexto en el que la política era manejada por familias políticas poderosas cuyos modos de obrar político se sustentan en prácticas clientelares y patrimoniales y establecieron vínculos con las organizaciones armadas ilegales orientadas a la acción contra-insurgente, pero también involucradas en el narcotráfico, al despojo de tierras y la captura de rentas públicas.

En este apartado se describen estas dos modalidades en los departamentos de la región y se da cuenta de los actos de corrupción sobre los cuales hay evidencias derivadas de los fallos de la Procuraduría General de la Nación –PGN- y de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia –CSJ-. Es probable que el fenómeno sea de mayores dimensiones si se tiene en cuenta que la acción de control y de sanción no siempre cubre todas las acciones ilegales e indebidas, ya sea porque los involucrados se cuiden de mantenerlas secretas, porque haya amenazas y coacción para que no sean denunciadas, o porque las autoridades –como ha sucedido con la Procuraduría- no actúe con criterios universales emitiendo decisiones que son cuestionadas. Aun con estas limitaciones son numerosos los casos de corrupción en que están involucrados los gobernadores, aunque el departamento de Atlántico se diferencia de los demás departamentos al ser el único en el que ningún gobernador ha sido destituido.

En Atlántico la política en las tres últimas décadas ha gravitado en gran parte sobre familias políticas, las principales han sido los Name (Liberal, que desde el 2006 se pasa al Partido Social de Unidad nacional, encabezada por el exsenador durante varias décadas José Name Terán, jubilado como senador en el 2002 y su hijo José David Name Cardozo, senador desde el 2006), los Char Abdala (Liberal, que se pasó a Cambio Radical desde el 2006, dirigida por el empresario y senador Fuad Char Abdala, quien se inició en la política en la facción del cacique Name Terán y cuyos hijos están vinculados a la política, David, senador, Alejandro Char, gobernador y alcalde Barranquilla y Arturo, senador), y los Ashton (del Partido Liberal, liderada por el congresista Álvaro Ashton e incluye a su hijo David Ashton Cabrera); en el Partido Conservador, la familia Gerlein (dirigida por los hermanos Roberto Gerlein y Jorge Gerlein, ambos han sido congresistas y el primero el senador más antiguo del país) y Cepeda (en cabeza de Efraín José Cepeda, senador desde 1998, durante cinco periodos (Caycedo, 2008) (Monroy, 2007). Otros dirigentes se han mantenido a través de vínculos con los nuevos partidos, como Eduardo Alfonso Crissien -heredero político de Eduardo Crissien- del Partido Social de Unidad Nacional, representante a la Cámara desde el 2002 y hay algunos nuevos liderazgos y familias en ascenso vinculados a facciones (como la familia de Jorge Andrés y José Antonio Segebre Berardinelli), nuevos partidos y/o a clanes que mantienen poder e influencia.

Aunque constituye un caso típico de política local en la que las familias políticas, redes y estructuras clientelares ejercen una gran influencia⁶, en este departamento ningún

6 No hay espacio para desarrollar este punto. Algunos reportes pueden verse en "Corrupción y politiquería...". (2009), "Los superpoderosos...", 2014.

Tabla 3. Gobernadores, partidos y sanciones de las que han sido objeto

	Gobernador	Periodo	Partido	Situación
Atlántico	Gustavo Bell Lemus	1992-1994	Liberal	Sin sanciones
	Nelson Polo Hernández	1995-1997	Conservador	Sin sanciones
	Rodolfo Espinosa Meola	1998-2000	Conservador-coalición	Sancionado
	Ventura Díaz	2001-2003	"Seriedad por Colombia"	Sin sanciones
	Alejandro Char	2003	Cambio Radical	Sin sanciones
	Carlos Rodado Noriega	2004-2007	Conservador	Sin sanciones
	Eduardo Ignacio Verano de la Rosa	2008-2011	Liberal	Sin sanciones
	José Antonio Sagebre	2012-2015	Liberal	Sin sanciones
Bolívar	Carlos Mendivil Ciodaro	1992-1994	Liberal	Suspendido
	Miguel Navas Meissen	1995-1997	Conservador	Suspendido
	Miguel Raad Hernández	1998-2000	Conservador	Suspendido
	Luis Daniel Vargas	2001-2003	Liberal	Destituido
	Libardo Simancas Torres	2004-2007	Liberal	Condenado por la CSJ**
Joaco Hernando Berrío	2008-2010	Liberal	Destituido	
Alberto Bernal 2010-2012 Social de Unidad Nacional				Sin sanciones
	Juan Carlos Gossain	2012-2015	Liberal	Sin sanciones
Cesar	Lucas Segundo Gnecco	1992-1994	Liberal	Sancionado
	Mauricio Pimiento Barrera	1995-1997	LIBERAL	CONDENADO CSJ
	Lucas Segundo Gnecco	1998-2000	Liberal	Condenado por la CSJ
	Rafael Antonio Bolaño	2001-2003	Liberal	Destituido
	Hernando Molina Araujo	2004-2006	Liberal	Condenado CSJ
	*Rodrigo Canossa Guerrero	2007	Liberal	Destituido
	Cristian Moreno Panesso	2008-2011	Verde Opción Centro	Sancionado
	Luis Alberto Monsalvo Gnecco	2012-2015	Social de Unidad Nacional	Sin sanciones
Córdoba	Jorge Manzur Jattin	1992-1993	Liberal	Destituido
	*Javier Jimenez	1994	Liberal	Sin sanciones
	Carlos Miguel Buelvas	1995-1997	Liberal	Sin sanciones
	Ángel Villadiego Hernández	1998-2000	Liberal	Sancionado
	Jesús María López Gómez	2001-2003	Liberal	Destituido
	Libardo José López Cabrales	2004-2006	Liberal	Sancionado
	Jaime Torralvo Suárez	2006	Liberal	Condenado por la CSJ
	(reintegrado)	2007		
	*Ariel Isaías Arteaga	2007	Liberal	Condenado CSJ
	María del Socorro Sáenz Correa	2008-2011	Liberal	Sin sanciones
La Guajira	Alejandro José Lyons Muskus	2012-2015	Social de Unidad Nacional	Sin sanciones
	Jorge Eliécer Ballesteros	1992-1994	Liberal	Sin sanciones
	Jorge Eduardo Pérez Bernier	1995-1997	Liberal	Sancionado
	Álvaro Cuello Blanchar	1998-2000	Liberal	Destituido
	Hernando Deluque Freile	2001-2003	Liberal	Destituido
	José Luís González Crespo	2004-2007	Liberal	Destituido
	Jorge Eduardo Pérez Bernier	2008-2011	"El pueblo decide"	Sancionado
	Juan Francisco Gómez Cerchar	2012-2013	Cambio Radical	Destituido
José María Ballesteros Valdivieso	2014-2015	Opción Ciudadana	Sin sanciones	
Magdalena	Miguel Pinedo Vidal	1992-1994	Liberal	Condenado por la CSJ
	Jorge Luis Caballero	1995-1995	Liberal	Condenado por la CSJ
	Juan Carlos Vives Menotti	1998-2000	Liberal	Sancionado
	José Domingo Dávila Armenta	2001-2003	Liberal	Condenado
	Trino Luca Correa	2004-2006	Liberal	Condenado
	*Francisco José Infante	2007	Liberal	Sancionado
	Omar Ricardo Díazgranados	2008-2011	Social de Unidad Nacional	Destituido
	Luis Miguel Cotes	2012-2015	Coalición	Suspendido
Sucre	Edgar Martínez Romero	1992-1994	Liberal	Sin sanciones
	Héctor Alejandro Pérez	1995-1997	Liberal	Sin sanciones
	Erik Julio Morris	1998-2000	Liberal	Condenado por la CSJ
	Salvador Arana	2001-2003	Liberal	Condenado por la CSJ
	Jorge Eliécer Anaya	2004-2007	Mov. Nacional Progresista	Condenado por la CSJ
	Jorge Carlos Barraza	2008-2011	Social de Unidad Nacional	Sin sanciones
	Julio Cesar Guerra Tulena	2012-2015	Liberal	Sancionado

*Gobernadores encargados

**CSJ: Corte Suprema de Justicia

governador ha sido destituido y solo uno fue sancionado: es el departamento de la región con menos casos de corrupción entre los gobernadores. El gobernador sancionado fue Roberto Espinosa Meola, elegido para el periodo 1998-2000 por una coalición de facciones liberales y conservadoras (había sido Secretario de Gobierno en la administración anterior de Nelson Polo Hernández). Fue sancionado porque recurrió de forma ilegal a la figura de urgencia manifiesta sin que existieran las condiciones requeridas para decretarla y se amparó en esta para adelantar contratos millonarios sin licitaciones para realizar obras de reparación de vías. La Procuraduría demostró que se había amparado en esta figura para contratar una obra que previamente había sido acordada con el contratista, con lo cual se violó el principio de transparencia y de objetividad en la selección (Ley 80 de 1993). Es un caso de un convenio interadministrativo utilizado por muchos gobernadores para eludir las licitaciones, para fraccionar contratos y para subcontratar seleccionado libremente a las empresas, a empresarios y contratistas⁷.

En los otros siete gobiernos no hubo sanciones ni destituciones, aunque en el periodo 2001-2003 hubo dos gobernadores y una declaratoria de nulidad de la elección por fraude electoral, que se considera una forma de corrupción de los resultados y de fraude. En las elecciones del 2000, los candidatos fuertes eran respaldados por caciques electorales: el comunicador Ventura Díaz, que se presentó por el "Movimiento Cívico Seriedad", fue respaldado por el cacique José Name Terán y el senador y empresario Fuad Char apoyó la candidatura de su hijo Alejandro Char. La diferencia de votos fue mínima (1645) y ambos candidatos se acusaron de manipulación

y fraude. Se declaró ganador a Ventura Díaz, quien gobernó dos años pues la impugnación de los resultados por el otro candidato fue resuelta a su favor por el Consejo de Estado que anuló la elección pues determinó irregularidades en algunas mesas, encontró suplantación de electores y jurados de votación y habían votado personas excluidas previamente del censo electoral. Finalmente, en abril de 2003, fue declarado ganador Alejandro Char, gracias a la anulación de 239 mesas en las que se comprobó irregularidades. La ventaja final fue de 2600 votos ("Alejandro Char nuevo...", 2003). El periodo de gobierno era tres años, pero solo ejerció durante ocho meses. Se puso en evidencia no solo la manipulación de las elecciones sino también la disfuncionalidad y lentitud de las autoridades electorales del país.

En este departamento la política se mueve entre grandes caciques, familias políticas poderosas económicamente y redes de clientela, pero la gobernación ha tenido un alto perfil, han sido gobernadores políticos regionales con proyección nacional con reconocimiento dentro de sus partidos y que han ocupado altos cargos dentro del Estado, como Gustavo Bell Lemus (un académico que fue vicepresidente del gobierno de Andrés Pastrana 1998-2002); Carlos Rodado Noriega (presidente de Ecopetrol, Ministro de Minas y Energía, 2010-2011) y Eduardo Verano de la Rosa (ex constituyente en 1990-1991, Ministro de Medio Ambiente en el periodo 1997-1998 y secretario general del Partido Liberal). El último gobernador es un político y empresario emergente de la familia Sagebre. Los gobernadores no se han visto involucrados en escándalos de corrupción, tampoco hay evidencias de vínculos con grupos ilegales.

En los otros seis departamentos la corrupción, las sanciones y destituciones han sido

⁷ Procuraduría Delegada para la Contratación Especial, radicación No 021-63486-2001, (2004, 1 de junio).

más numerosas y frecuentes. El departamento del Cesar ha tenido ocho gobernadores en este periodo, de los cuales dos fueron destituidos y dos sancionados por casos de corrupción que incluían a grupos de contratistas, redes clientelares y socios políticos de los gobernadores. Los frecuentes casos de corrupción son la expresión del predominio de los *políticos de negocios* que se apropian de forma indebida e ilegal de los recursos públicos y que pertenecen o están vinculados a los clanes políticos que han manejado la política en el departamento desde su creación: en el Partido Conservador las familias Cuello, Dangond, Pupo, Murgas y Campo; en el Partido Liberal, las familias Araujo Noguera, Castro, Gnecco. Todos los gobernadores han sido integrantes de estos clanes o han llegado al cargo en virtud de la inserción en los círculos de apoyos y de poder regional que giran en torno a ellos.

El primer gobernador del departamento fue Lucas Segundo Gnecco, 1992-1994, reelegido de nuevo para el periodo 1998-2000, e integrante de uno de los clanes políticos más poderosos del departamento con antecedentes de familiares vinculados a la economía subterránea (“El poder de los...”, 2013) (“Corrupción y politiquería...”, 2014). Fue suspendido en su primer gobierno por nombrar a un alcalde, violando la normatividad vigente que ordena seleccionarlo de una lista que envía el mismo partido, y en su segundo mandato fue destituido e inhabilitado por cinco años por parte de la Procuraduría y condenado a diez años de prisión por la Corte Suprema de Justicia en el 2009 por el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y por fraccionamiento de contratos; también fue condenado por sus vínculos con grupos paramilitares. Después de la primera sanción logró que se suspendiera temporalmente me-

dante una acción de tutela, con lo cual pudo posesionarse como nuevo gobernador y luego, al quedar en firme la sanción, ya no ocupaba el cargo (de primer gobernador) pues habían pasado los dos años de inhabilidad y la sanción se redujo a tres meses de salario, la ley fue burlada por un hábil político (“Tutela anula...”, 1997). Posteriormente, en su segundo mandato, fue de nuevo sancionado por la Procuraduría en 1998 con tres meses de suspensión por irregularidades cometidas en su primera administración, al haber tomado decisiones sin contar con el quorum necesario en la Junta directiva del Instituto departamental de Tránsito (rebajas a los usuarios morosos por diversas faltas acumuladas) (“Sancionado gobernador...”, 1998).

Luego vinieron otras suspensiones, destituciones y condenas. Primero fue condenado a 42 meses de prisión en el 2000 por la Corte Suprema por el delito de constreñimiento al elector cuando ejercía la gobernación en 1994 y su hermano era candidato a las elecciones de ese año para sucederlo en el poder. Varios empleados públicos lo denunciaron por haberlos presionado a través de algunos subalternos para que votaran a favor de su hermano José Eduardo Gnecco Cerchar, y por haberlos declarado insubsistentes por no haber votado ni hecho campaña a favor de su hermano (“Gobernador pagará...”, 2000) (“Fallo contra Gnecco...”, 2000). El fallo de la Procuraduría se demoró seis años, si la justicia hubiese sido más eficiente no hubiera podido ser nuevamente gobernador. Pagó su condena en una guarnición militar por su avanzada edad. Justicia tardía y flexible.

En 2009 fue condenado dos veces por la Corte Suprema de Justicia. La primera por la celebración indebida y fraccionamiento de contratos (un solo contrato dividido en 13 partes), por no hacer la debida licitación

y por seleccionar una empresa a la cual le asignó 17 contratos valiéndose de terceras personas que no contaban con la capacidad técnica y administrativa para adelantar la ejecución de las obras⁸. Se estableció que existían vínculos entre el gobernador y los contratistas, con los cuales suscribió varios contratos con idéntico objeto en un mismo día o fechas cercanas. Nuevamente fue condenado por la CSJ en noviembre de 2009 a 24 años y 9 meses de prisión por los delitos de prevaricato por acción, contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación a favor de terceros.

En la segunda sentencia se determina que había un entramado de corrupción que estaba encabezado por el gobernador, su socio político, el exgobernador encargado y luego senador Ricardo Chajín Florián, y otros políticos locales que serían candidatos a la alcaldía de Valledupar y a la gobernación, todos integrantes de la facción del Partido Liberal denominada "El Golpe". Con este caso se ilustra el entronque entre clientelismo y corrupción y el papel de un integrante de un clan para favorecer a sus familiares, allegados y socios políticos con recursos públicos, apropiados de forma privada. Un político de negocios integrante de un clan que se asocia con contratistas para desfaltar al departamento.

Dentro de esta misma modalidad de interacción de actores para apropiarse de los recursos públicos se incluye a Rafael Antonio Bolaño. Este mandatario fue suspendido por fraccionamiento de contratos y por manejo indebido de los recursos para favorecer la candidatura de un familiar al Congreso. Fue elegido como candidato del Partido Liberal para el periodo 2001-2003 y ganó las elecciones

con el apoyo del clan político de los Gnecco (es casado con una hija de Cielo Gnecco de Monsalvo) y de la familia Araujo, que había creado el Movimiento Alternativa Social de Avanzada –Alas-, como una facción desagregada del Partido Liberal, un partido de bolsillo que luego se asociaría con el movimiento Equipo Colombia dirigido por Luís Alfredo Ramos, de Antioquia.

Durante su gestión actuó a favor de sus allegados y socios políticos y fue sancionado por corrupción y destituido por manipulación y favorecimiento indebido a la campaña de su cuñado Luís Alberto Monsalvo, candidato a la Cámara en el 2002. Es un caso de corrupción en el que se involucra un clan político que tiene intereses múltiples en los escenarios del poder del departamento, otro clan que apoyó su candidatura, los contratistas que financiaron su campaña y que obtienen contraprestaciones con recursos públicos. En junio de 2003 fue sancionado por la Procuraduría con suspensión de 90 días por irregularidades relacionadas con el fraccionamiento de contratos y por despilfarro, pues suscribió un contrato por una cifra millonaria para la producción, difusión y promoción de los programas de inversión social adelantados por su administración, desconociendo las normas de austeridad del gasto público⁹. Después vendrían otras investigaciones por irregularidades en la contratación y la destitución al final de su mandato. Otro miembro del clan en apuros legales.

Los dos siguientes gobernadores también tuvieron problemas legales por manejos ilegales derivados de vínculos con redes de contratistas. Rodrigo Canossa Guerrero fue designado gobernador encargado en reemplazo

⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación penal, Proceso No 25650, (2009, 16 de septiembre).

⁹ Ministerio del Interior y de Justicia, Decreto No. 2011. Nombramiento de gobernador encargado del departamento del Cesar. (2003, 22 de julio).

del destituido gobernador Hernando Molina y estuvo seis meses en la gobernación, tiempo suficiente para hacerse merecedor de una sanción y para ser destituido por corrupción. En diciembre de 2007, antes de finalizar su periodo de encargo fue destituido por la Procuraduría por el contrato ilegal con una ONG creada como una empresa para contratar con el sector público en múltiples áreas y campos, casi sin límites. Estuvo pocos meses en el cargo y realizó una maratón de contratos: fueron firmados 63 contratos por más de 34 mil millones, más de la mitad del dinero fue comprometido cuando ya había sido notificado de la sanción que lo suspendía (“Cesar : un billón...”, 2012). Con este caso se ilustra el tipo de contratación adoptado por alcaldes y gobernadores a través de empresas que se autodenominan sin ánimo de lucro y se prestan para todo tipo de acciones contractuales irregulares, que van desde la ausencia de licitaciones hasta la triangulación mediante subcontratación.

Por su parte, Cristian Moreno Paneso, gobernador entre 2008-2011 por el Partido Verde Opción Centro, y quien derrotó en las elecciones al candidato apoyado por los partidos y clanes poderosos del departamento (Jaime Murgas Arzuaga), ha sido objeto de múltiples investigaciones por parte de la Procuraduría, aunque sólo fue sancionado en una ocasión en agosto de 2013 con suspensión de seis meses, convertidos en salario por cuanto ya no ocupaba el cargo. Inicialmente, la Procuraduría lo destituyó e inhabilitó por 10 años para ocupar cargos públicos por el uso indebido de excedentes de liquidez del Sistema General de Participaciones que estaban destinados a cubrir las deudas por concepto de ascenso en el escalafón del periodo 2004 a 2008, y que usó para gastos distintos del mismo sector y por no pagar a los docentes

la bonificación zona de difícil acceso¹⁰. Un nuevo dirigente, de un nuevo partido también sancionado, aunque por una falta menor y la sanción fue reducida a suspensión.

La segunda modalidad de apropiación de recursos públicos de captura de las rentas en el Cesar incluye la interacción entre *políticos de negocios*, facciones partidistas y grupos paramilitares. En este departamento los grupos paramilitares que se empezaron a consolidar a mediados de la década de 1990 bajo la conducción de Rodrigo Tovar Puppó, alias “Jorge 40”, se aliaron con un sector de la dirigencia política en un concierto para obtener mutuos beneficios: los dirigentes políticos lograron acceso y posicionamiento en los cargos de elección popular y el fortalecimiento de sus facciones políticas con las cuales se proyectaron en la política regional y nacional, y los grupos paramilitares lograron recursos, apoyo político y respaldo en sus acciones contrainsurgentes cruzadas con intereses económicos (Arias, 2008) (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2007). El resultado fue la captura parcial del Estado y la canalización de recursos para financiar a la organización criminal y a los políticos involucrados.

Se incluye en esta trama delincencial a Mauricio Pimiento, gobernador en el periodo 1995-1997, elegido por una alianza liberal-conservadora cuando el departamento estaba en medio del conflicto derivado de la presencia de guerrillas y del surgimiento de grupos paramilitares. La Corte Suprema lo condenó a siete años de prisión por los delitos de concierto para delinquir y constreñimiento al elector. Consideró que en las elecciones al

10 Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria, radicada No 161-5387 (IUS2011-301071 IUC-D-2011-792431832, (2013, 29 de agosto); Procuraduría General de la Nación, Boletín No 363 (2012, 17 de abril).

Senado del 2002 y 2006 hubo alianzas con criminales, intimidación sobre la población, la eliminación de eventuales opositores, la no admisión de candidaturas distintas a las acordadas por el grupo paramilitar y la imposibilidad del libre ejercicio de actividades proselitistas¹¹. El pacto, el constreñimiento a los electores, las amenazas y acciones violentas contra los candidatos competidores configuraron un fraude electoral, una distorsión de la competencia y de los resultados que expresan una forma de corrupción. Además, el resultado de este apoyo de las organizaciones criminales era un apoyo condicionado a retribuciones, apoyar la consolidación de un aparato de poder y de un grupo ilegal a cambio de su respaldo en las elecciones.

También fue condenado por estos vínculos con grupos paramilitares el exgobernador Hernando Molina Araujo, elegido para el periodo 2004-2007, y quien fue objeto de dos sanciones por parte de la Procuraduría¹². Se trata de un miembro de uno de los clanes políticos del departamento (hijo de la exministra Consuelo Araujo Noguera, hijastro del entonces procurador, Edgardo Maya Villazón, sobrino del excongresista y exministro Álvaro Araujo Noguera y primo del senador Álvaro Araujo Castro) que fue identificado como integrante del grupo paramilitar comandado por “Jorge 40” y su elección como gobernador se dio en el mismo acuerdo que rigió para las elecciones de 2002, en el cual estuvo involucrada una parte de la dirigencia del departamento, además, hizo parte del entramado a través del cual los paramilitares capturaron las rentas del departamento. Fue elegido como candidato único con muy baja participación y alta

votación en blanco, un gobernador paramilitar en un departamento en el que la corrupción era casi generalizada. En este departamento solo un gobernador no ha sido sancionado o destituido, también integrante de uno de los clanes (Luís Alberto Monsalvo Gnecco, el actual gobernador).

El departamento de Magdalena es otro departamento con una alta recurrencia de corrupción de parte de sus gobernadores. El Partido Liberal fue ampliamente predominante hasta el último lustro en que surgieron otros partidos producto de escisiones en su interior y reflejo de la política a nivel nacional, como Cambio Radical y el Partido Social de Unidad Nacional. Estos partidos y la política en el departamento han sido manejados en gran medida por clanes políticos a los cuales han pertenecido o han estado relacionados los gobernadores, las familias políticas dominantes como los Vives (luego Vives Lacouture); Díazgranados; Pinedo Vidal; Dávila Armenta, Luna y Caballero. Los actores centrales de la corrupción en el departamento han sido estos clanes, cuyos integrantes operan como políticos de negocios con prácticas de nepotismo, de clientelismo y de apropiación privada de los recursos públicos.

La dirigencia política y los gobernadores se han visto involucrados en frecuentes casos de corrupción. Tres gobernadores han sido sancionados por irregularidades en la contratación. Juan Carlos Vives Menotti, elegido para el periodo 1998-2000 por el Partido Liberal, fue sancionado en el 2005 por irregularidades detectadas en la construcción de un puente, no se hicieron los estudios previos ni el diseño de la construcción de las obras ni las pruebas de carga y análisis del material que diera estabilidad a las obras contratadas. Por la imprevisión se generaron sobrecostos y finalmente la obra no benefició a nadie, se derrumbó el relleno

¹¹ Véase: Corte Suprema de Justicia, sala de Casación Penal, única instancia 26.470 Mauricio Pimiento barrera, (2008, 16 de mayo), p.2.

¹² Véase: Corte Suprema de Justicia, Sala de casación penal, única instancia 32.712, Hernando Molina Araujo, mayo 5 de 2010.



y dejó sin utilidad el puente¹³. El gobernador tuvo otras sanciones en otros altos cargos del Estado. En septiembre de 2007, el gobierno de Panamá estaba investigando sus cuentas en ese país que podrían estar relacionadas con el delito de lavado de activos (dado que su hermano Patricio Vives había sido condenado en Estados Unidos en el 2001 por el delito de narcotráfico -había realizado transacciones por más de un millón de dólares-). La justicia de un país extranjero investigaba a quien había administrado bienes del narcotráfico, teniendo un familiar condenado por este delito (“Pánama investiga...”, 2007) (una muestra de las condiciones de los funcionarios nombrados por el expresidente Álvaro Uribe Vélez).

También Omar Ricardo Díaz Granados, elegido para el periodo 2008-2011, fue sancionado. A comienzos del 2011 se divulgó la noticia según la cual había contra el gobernador 32 investigaciones, 21 en la Procuraduría y 11 en la Fiscalía General de la Nación, la mayoría era por irregularidades en contratos, manejo de regalías y supuesto incumplimiento de sus deberes como mandatario seccional (“Gobernador del Magdalena...”, 2011). Este último año de su gobierno fue de sanciones y, finalmente, de la separación del cargo a los pocos días de finalizar el 2011, en noviembre de 2010 había sido suspendido de manera indefinida por el gobierno nacional por solicitud de la Contraloría General que lo estaba investigando por presuntas irregularidades en un contrato de compra de dotación para estudiantes¹⁴.

El tercer gobernador sancionado fue Luis Miguel Cotes Habeych, elegido para el periodo 2012-2014. En este caso, en las elecciones y en la gestión se replica la historia

¹³ Véase Procuraduría General de la Nación, Boletín No 079, (2005, 16 de marzo).

¹⁴ Para conocer el autodefinitorio completo ver: Procuraduría General de la Nación, Boletín No 014(2012, 13 de enero)

de dos décadas de gobernadores elegidos mediante alianzas que son sancionados y/o destituidos por manejos ilegales de los recursos públicos. Se trata de un nuevo político (nació en 1987) de una familia con una alta posición económica y amplios vínculos políticos, que fue elegido a los 20 años de edad diputado departamental por el Partido Liberal, y su familia apoyó financieramente algunos de los políticos más cuestionados del departamento al tiempo que fue beneficiaria de grandes contratos con el municipio de Santa Marta durante un gobierno cuyo alcalde también fue condenado por vínculos con grupos paramilitares, quien, además era su pariente. La gestión de este gobernador ha sido cuestionada en varias ocasiones por el gobierno central y las autoridades de control y fue sancionado por la Procuraduría a mediados del 2014 por contratar una obra sin cumplimiento de requisitos legales y sin ajustarse a las previsiones y a los llamados de advertencia desde el gobierno central. Un nuevo gobernador integrante de un clan político sancionado por el Ministerio Público.

Otros cuatro gobernadores del Magdalena fueron destituidos y/o condenados por la justicia, pero en estos casos por sus vínculos con grupos criminales narco-paramilitares: Miguel Pinedo Vidal, primer gobernador por elección popular (1992-1992); Jorge Luis Caballero (1995-1997); José Domingo Dávila Armenta (2001-2003) y Trino Luna Correa (2004-2007). Los cuatro hacen parte de familias o clanes políticos, de los cuales otros miembros también ocuparon cargos de elección popular y que mantuvieron, y en algunos casos aún mantienen, una alta influencia en el poder político del departamento.

En la sentencia de la CSJ sobre Miguel Pinedo se da cuenta de la forma como se fortalecieron los grupos paramilitares en el de-

partamento y una de las zonas de influencia quedó bajo la dirección de Hernán Giraldo Sena, alias “El viejo”. Estos grupos realizaban acciones armadas contra sectores sociales marginados y delincuentes denominadas de “limpieza social”, combatían a las guerrillas, y protegían y cobraban por su apoyo a los narcotraficantes. Desde comienzos de la década de 1990 su reducto fue la Sierra Nevada de Santa Marta, desde donde ejercía influencia social y política en el departamento¹⁵.

La CSJ señala cuatro componentes centrales de la relación entre los dirigentes políticos de este departamento y los grupos paramilitares: (a) el Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia desarrolló un proyecto de paulatino apoderamiento del Estado desde lo local hasta lo nacional, apropiándose primero de las administraciones municipales y departamentales y, al tiempo que consolidaba ese poder, pretendiendo incidir en la composición del Congreso de la República; (b) pretendían llenar el vacío de Estado, las funciones que este no cumplía ante el avance de las guerrillas y el predominio de la delincuencia; (c) este grupo estableció una estructura mediante la cual ubicaba a sus integrantes y aliados en posiciones clave de la administración del Estado, lo cual implicaba que quien se asociaba a ellos se incorporaba y promovía esta organización criminal, d) además del reparto de zonas y de “distritos electorales” se acordó manipular las elecciones, suplantar electores a través de los jurados, reemplazar tarjetones marcados por candidatos diferentes a los del pacto (Corte Suprema de Justicia, 2007).

El Magdalena ha sido gobernado por una dirigencia que ha capturado las rentas públicas en asocio con organizaciones criminales,

unas civiles –de contratistas y delincuentes- y otras armadas –paramilitares-. Estas últimas no solo se apropiaron de una parte de las rentas públicas, también produjeron asesinatos y masacres, expropiaron y se apropiaron de tierras, produjeron desplazamiento, distorsionaron los resultados de las elecciones y afectaron la competencia política y la democracia local. Un departamento que ha sido gobernado en gran medida por clanes corruptos y aliados de criminales.

También en Córdoba se traslapan las dos modalidades de estructuración de actores de corrupción. Algunos gobernadores tuvieron vínculos con grupos paramilitares y otros fueron sancionados por casos de corrupción. Los clanes políticos con más poder en el departamento y que han manejado los escaños en el Congreso, las alcaldías y la gobernación han sido los López (López Cabrales), los Jattin, los Nader Elías, los Amín y de la Espriella, en el Partido Liberal; y en el Partido Conservador, los Manzur y, en menor medida, los Burgos. De los 11 gobernadores que ha tenido el departamento, ocho elegidos y tres designados como encargados, dos resultaron vinculados con grupos paramilitares y otros cinco fueron sancionados por casos de corrupción.

El primer gobernador fue Jorge Manzur Jattin, elegido por el Partido Liberal con apoyo de una coalición para el periodo 1992-1994; fue destituido por la Procuraduría por irregularidades en una adjudicación para la venta de apuestas permanentes por la que recibió una comisión y fue condenado por el delito de concusión¹⁶. Después, el gobernador Ángel Villadiego Hernández del Partido Liberal, elegido para el periodo 1998-2000, también fue suspendido en varias ocasiones por la Procuraduría por celebración de contratos

15 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No 27.199, Proceso Miguel Pinedo Vidal. (2012, 1 de febrero).

16 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Revisión 24.268. (2006, 30 de noviembre).

sin cubrir requisitos legales. También fue destituido y en el fallo se hizo un sorprendente inventario de las acciones ilegales del gobernador: contratación sin el cumplimiento de requisitos legales; contratación de asesores sin funciones; realizar contratos de prestación de servicios sin disponibilidad presupuestal; contratación sin pólizas de garantías; contratación de nuevo personal mediante ordenes de prestación de servicios y sin necesidad; comprometer recurso de la entidad al celebrar contratos de arrendamientos de vehículos que no eran necesarios; omitir la licitación para contratar el suministro de combustible a los vehículos; incumplir el deber de selección objetiva; comprometer los recursos de la entidad en gastos suntuarios millonarios; omitir el deber de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y de proteger los derechos de la entidad; realizar la contratación de obras sin licitación violando los principios de transparencia y de selección objetiva; pagar contratos cuyas obras no se realizaron; contratar con sobre costos. El gobernador fue destituido e inhabilitado por cinco años para ocupar cargos públicos¹⁷.

Lo que sucedió con el siguiente gobierno permite ilustrar la forma como se decide quien gobierna en este departamento y el juego de intereses. Para intentar romper la hegemonía del clan de los López, que había elegido a los dos gobernadores anteriores (ambos sancionados), se conformó una alianza electoral para enfrentar al senador Juan Manuel López Cabrales que apoyaba la candidatura de su hermano, Libardo José López. La alianza estratégica unió a los congresistas Julio Manzur Abdala, del Partido Conservador, y a los exliberales Zulema Jattin, Reginaldo

Montes, Eleonora Pineda y Miguel Alfonso De la Espriella, los tres últimos procesados por parapolítica por haber firmado el "Pacto de Ralito"¹⁸.

Esta alianza buscó el apoyo de los paramilitares, lo que hizo que la familia López se acercara también a Salvatore Mancuso para renegociar el asunto a cambio de otorgarle una cuota burocrática, apoyara con recursos del departamento algunas obras en zonas de influencia paramilitar y canalizara dineros para fortalecer su organización. Finalmente, en una competencia político-paramilitar, el clan López se impuso, aunque después sería destituido por el Consejo de Estado pues estaba inhabilitado para ser elegido. La elección del gobernador fue anulada por la sección quinta del Consejo de Estado en agosto del 2005, al considerar que había contratado con el Estado un año antes de posesionarse. ("Orfandad política en...", 2009) ("La Parapolítica en...", 2008)

Después de su destitución se realizaron elecciones el 9 de abril de 2006 y las ganó Jaime Torralvo Suárez, de la misma facción partidista del clan de los López, pero el 22 de junio del mismo año fue restituido Libardo López al ganar una acción de tutela ante la Corte Constitucional que consideró que el Consejo de Estado se había extralimitado al calificar como entidad del sector público a la Cooperativa que dirigía el gobernador antes de su elección. Ahora fue el nuevo gobernador electo Jaime Torralvo quien demandó ante la Corte Constitucional invocando que le fueran reconocidos sus derechos de elegir y

17 Procuraduría General de la Nación, dependencia Primera delegada para la Contratación estatal, Radicación # 154-28130/99. (2003, 1 de abril).

18 El "Pacto de Ralito" fue un acuerdo ilegal firmado entre jefes paramilitares y dirigencia política local en el 2001 con el propósito de impulsar un proyecto político a nivel regional y de alcance nacional para manejar los municipios, los departamentos e influir en las decisiones en el Congreso. Su existencia se reveló en el 2007 y tuvo grandes repercusiones en el denominado proceso de la "parapolítica" que condujo a decenas de congresistas y políticos regionales a prisión. Véase ("La historia detrás de...", 2003)

ser elegido, por lo cual fue reconocido como gobernador legítimo el 22 de marzo de 2007 y gobernó hasta diciembre del mismo año.

El departamento tuvo dos gobernadores alternándose y ambos incurrieron en irregularidades. Libardo José López porque aspiró a un cargo aunque sabía de su inhabilidad y fue cuestionado por haber nombrado como secretario de salud a Manuel Troncoso Álvarez, cuñado del jefe paramilitar Salvatore Mancuso, posteriormente Troncoso se entregó a la Fiscalía el 16 de marzo de 2009 y fue condenado en el 2011 a seis años de prisión por contratar sin cumplimiento de requisitos legales (“¿Cómo paso Zulema...?”, 2009) (“Carcel a Manuel...”, 2011). En cuanto al gobernador Jaime Torralvo, fue condenado en 2011 por la Corte Suprema de Justicia a nueve años y seis meses de prisión por el delito de peculado por apropiación y también fue condenado el gobernador encargado que fue su secretario de gobierno, Ariel Isaías Arteaga. Las condenas se derivan de unos polémicos convenios interadministrativos celebrados en 2007 con el municipio Ciénaga de Oro para cofinanciar ocho obras civiles, según los resultados de la investigación adelantada por la Fiscalía, las obras contratadas fueron entregadas de manera irregular¹⁹. En diciembre de 2012, Arteaga nuevamente fue condenado por la Corte Suprema de Justicia que lo halló culpable de los delitos de celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos legales, peculado por apropiación y falsedad ideológica en documento público²⁰.

En cuanto a Jesús María López Gómez, gobernador entre 2004-2007, patriarca del clan político de los López, fue uno de los fir-

mantes del “Pacto de Ralito” en julio de 2001, y condenado en el 2012 por sus vínculos con los grupos paramilitares y por poner al servicio de esta organización criminal la administración del departamento y los recursos públicos. Antes de esta condena ya había sido condenado por la misma alta Corte, destituido por la Procuraduría y sancionado en otro caso adicional. Como tenía más de 80 años de edad cuando se conocieron las decisiones judiciales y falleció a los pocos meses de la última condena, nunca fue a prisión. Murió en la impunidad.

Tres de los 11 gobernadores de Córdoba no han sido destituidos ni sancionados, pero en un departamento en el que la política se fundamenta en prácticas de clientelismo, alianzas pragmáticas basadas en el reparto de cuotas de burocracia, en la intermediación en la contratación y en el nepotismo, los gobernadores siempre son centro de polémicas y sobre ellos recaen recelos, investigaciones y acusaciones de parte de la oposición, en muchos casos infundadas. Como el ritmo y la efectividad de los entes de control y de la justicia en el país son muy lentos, las sanciones o exoneraciones, cuando es del caso, siempre son tardías. En estos tres casos hay investigaciones en proceso o aun no resueltas y que pueden tener implicaciones legales en el futuro cercano.

De igual manera, en las tres últimas décadas, en la Guajira la política ha sido manejada por pocas familias, algunas de las cuales están vinculadas a negocios del crimen organizado desde la década de 1970, como la familia Gnecco Cerchar, un clan que se expandió por tres departamentos y en sus orígenes se asocia al contrabando y a la economía subterránea (“Mafia y política una...”, 2013). Otras familias llevan varias décadas en la política, y también cuentan con antecedentes en la

19 Fiscalía General de la Nación, “Exgobernadores de Córdoba condenados por peculado”, Boletín (2011, 15 de diciembre).

20 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, única instancia 42,133, (2013, 18 de diciembre).

economía subterránea²¹, como la familia Ballesteros, de la cual fue el primer gobernador, Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, 1992-1992, quien fue senador en los periodos 2006-2010 y 2010-2014 por el Partido Social de Unidad Nacional y su hijo fue elegido gobernador en el 2014 por el nuevo partido Opción Ciudadana (“Las sombras de Kiko...”, 2014). El primero y el último gobernador de la misma familia. Asimismo, han hecho parte de las estructuras políticas de poder la familia Pérez Bernier, emparentada con los Ballesteros Bernier, y la familia Deluque (de la cual ha sido un integrante gobernador, Hernando Deluque Freile y su hijo Alfredo Rafael Deluque Zuleta representante a la Cámara en los periodos 2010-2014 y 2014-2018). El acceso a la gobernación ha dependido de la pertenencia a las familias políticas o a ser cercano a ellas, las cuales deciden en sus alianzas y enfrentamientos los resultados de las elecciones.

En medio de esta política basada en clanes, la corrupción entre los gobernadores es muy frecuente: de los ocho gobernadores elegidos por voto popular, cuatro han sido destituidos y dos sancionados con suspensión por actos de corrupción. Solo dos gobernadores no han sido sancionados, el primero, Jorge Eliécer Ballesteros, 1992-1994, y el último, su hijo José María Ballesteros, elegido en 2014. El segundo gobernador, Jorge Pérez Bernier – primo del primer gobernador y su socio político durante varios lustros-, elegido por Partido Liberal para el periodo 1995-1997, fue sancionado con suspensión de tres meses al ser considerado responsable por la Procuraduría

21 El senador Ballesteros se asocia con integrantes de grupos mafiosos de la Guajira. Samuel Santander Lopesierra era un empresario de la economía subterránea, del comercio y del contrabando en la Guajira que en 1994 fue elegido senador por el Partido Liberal, apodado el “Hombre Marlboro”, fue extraditado a Estados Unidos y condenado a 25 años de prisión en el 2007 por narcotráfico, es familiar del también ex senador Jorge Ballesteros Bernier (“¿Quién es Samuel...?”, 2002) (“El hombre Marlboro”, 1994).

en un juicio fiscal de detrimento patrimonial. Los tres siguientes gobernadores fueron también del partido Liberal y fueron destituidos por irregularidades en la celebración de contratos: Álvaro Cuello Blanchar, 1998-2000, y Hernando Deluque Freile, 2001-2003, fueron destituidos por la Procuraduría por irregularidades en la celebración y ejecución de contratos: contrataron a un abogado para que reclamara a nombre del departamento el valor de unas obras adelantadas por Electro Guajira, lo cual representó una suma astronómica en honorarios (más de 1100 millones de pesos) y se contrató, sin estudios previos y sin ofertas diferentes, a la vez que la póliza de cumplimiento para el contratista tuvo un valor inferior al 4 % del contrato²².

Cuello Blanchar había sido sancionado con tres meses de suspensión por fraccionamiento de contratos y elusión de licitación en la contratación²³. También José Luis González Crespo, 2004-2007, fue destituido como autor responsable de los delitos de celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales y por peculado por apropiación en favor de terceros. Fue condenado por la Corte Suprema por violar los principios de selección objetiva y transparencia en un convenio interadministrativo con el cual eludían las licitaciones, subcontrataban y fraccionaban contratos e irregularidades en diez contratos más (había sido sancionado anteriormente con suspensión de dos meses por no vigilar la ejecución de obras a través de un convenio interadministrativo con uno de los municipios del departamento)²⁴. El sexto gobernador, Jorge Eduardo Pérez Bernier, 2008-2011, ya

22 Procuraduría General de la Nación, Boletín No 139, (2005, 9 de mayo).

23 Procuraduría General de la Nación, radicación No 161-02276 (165-76717/02), (2005, 7 de abril).

24 Procuraduría General de la Nación, U.I 10635-3, (2011, 19 de septiembre).

había sido sancionado en su primer gobierno y ahora de nuevo lo fue por irregularidades en seis contratos en el sector salud²⁵.

La lista la cierra Juan Francisco Gómez Gerchar, elegido para el periodo 2012-2015 con el aval de Cambio Radical (que tras el escándalo solicitó retirarle el aval cuando ya era muy tarde) y quien fue destituido e inhabilitado por 12 años por parte de la Procuraduría y se encuentra recluso en la cárcel La Picota de Bogotá. Este gobernador incurrió en irregularidades en la contratación de la empresa que prestaría el servicio de seguridad y vigilancia privada y faltó al principio de transparencia pues se adjudicó cuando solo había una empresa licitando y estipuló un puntaje especial para las empresas que tuvieran su sede en Riohacha²⁶. Este ex gobernador es señalado de sostener vínculos con jefes paramilitares y con la organización criminal de Marcos de Jesús Figueroa, alias "Marquitos", considerado el brazo armado de narcotraficantes de la Guajira y del Cesar que ejercen violencia contra sectores sociales y competidores en la economía ilegal. Procesado por Homicidio. Su caso ha recibido un amplio despliegue y la prensa lo ha denominado de diversas formas, entre ellas "Un gobernador de miedo". Un delincuente gobernando a la Guajira²⁷.

En el departamento de Sucre la política también es manejada por clanes políticos con un alto predominio del Partido Liberal, y desde el 2000 se crearon otras pequeñas facciones que luego se agruparon en los partidos que se desagregaron del liberalismo, algunos fueron efímeros, como Colombia Democrá-

tica, Viva Colombia, Convergencia Ciudadana, Movimiento Nacional Progresista; y otros se estabilizaron, el Partido Social de Unidad Nacional, Cambio Radical, Apertura Liberal y Opción Ciudadana (que antes se llamó Convergencia Ciudadana y Partido de Integración Nacional, PIN). El clan político más antiguo, presente desde la creación del departamento en 1966, es el de los Guerra Tulena, y junto a este, los García Romero, los Guerra de la Espriella y los Merlano, un nuevo clan que incursionó en la política a comienzos de la década de 1990. En el Partido Conservador, por su condición minoritaria, no se posicionó un clan político, hasta mediados de la década de 1990 este partido estuvo manejado por Carlos Martínez Simahán y luego surgieron otras facciones, siempre minoritarias y que nunca han ganado la gobernación.

Cinco de los siete gobernadores han incurrido en actos ilegales, se trata de *políticos de negocios* que en asociación con facciones y partidos que operan como grupos por reparto y redes criminales (paramilitares o de contratistas), se apropian de forma ilegal de una parte de los recursos públicos del departamento. Tres gobernadores tuvieron nexos con grupos paramilitares y fueron condenados por la Corte Suprema de Justicia por delitos de concierto para delinquir y promoción de grupos ilegales. En este caso se trata de los gobernadores Erik Julio Morris, elegido para el periodo 1998-2000 por el Partido Liberal²⁸; de Salvador Arana, en el periodo 2001-2003, quien fue elegido por el Movimiento Nacional Progresista del Partido Liberal y cuyo gobierno se caracterizó por las irregularidades, desde el mismo proceso de elección hasta el manejo de los recursos del departamento: fue

25 Procuraduría General de la Nación, Boletín No 642, (2013, 15 de agosto).

26 Procuraduría General de la Nación, Boletín No 252 (2014, 25 de abril).

27 Sobre este tema en particular puede verse: Procuraduría General de la Nación, (2005, 9 de mayo) ("Justicia atenazada", 2009) ("Inaudito desfalco a...", 2010) ("Los líos que ...", (2013)) ("El dossier delictivo...", 2013) ("La crisis política...", 2014).

28 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso 26.118, 19 de diciembre de 2007, Procesado Eric Morris Taboada, Sentencia Condenatoria.

objeto de dos destituciones y una sanción por parte de la Procuraduría General de la Nación y de dos condenas por la Corte Suprema de Justicia, que juntas suman casi medio siglo en la cárcel²⁹; y Jorge Eliécer Anaya, elegido por este mismo movimiento para el periodo 2004-2007, sobre el cual la CSJ determinó que hubo un concierto para delinquir con el senador Álvaro García Romero, varios diputados, concejales y alcaldes elegidos también en 2003 y la organización ilegal³⁰. La constante de estos tres gobernadores es haber recibido el impulso y respaldo del senador Álvaro García Romero y de sus socios políticos y armados, los grupos paramilitares. Como lo estableció la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias, en estos casos se produjo un asocio de la legalidad con la ilegalidad para manejar al departamento, copar los espacios de poder y disponer de los recursos públicos de forma ilegal e indebida³¹.

Otros dos gobernadores se han visto involucrados en casos controversiales. Jorge Carlos Barraza, quien dirigió al departamento entre 2008 y 2011, aunque durante su gobierno no fue sancionado, cuando terminó se le habían iniciado 30 investigaciones, de las cuales 14 se habían cerrado. La más importante de estas es la relacionada con una obra de canalización de las que se presume existen irregularidades. En septiembre de 2013, la Procuraduría General de la Nación le formuló pliego de cargos por la obra conocida como “La Colomuto”: la rehabilitación ambiental y canalización de un arroyo.

29 Procuraduría General de la Nación, Boletín No 439, octubre 24 de 2007; Procuraduría General de la Nación, Boletín No 457 de 2007 “Con multa fue sancionado ex gobernador de Sucre, Salvador Arana”; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicado No 32.672, diciembre 3 de 2009, Salvador Arana Sus.

30 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso en única instancia No 31.943 de septiembre 9 de 2009.

31 Corte Suprema de Justicia, sala de Casación Penal, proceso No 32.805, febrero 23 de 2010.

También Julio César Guerra Tulena, gobernador del periodo 2012-2015, ha sido protagonista de varios debates con los sectores de oposición. En enero de 2014 la Contraloría General pidió su suspensión por sobrecostos en una contratación, pero el gobernador pagó el valor de estos (más de 840 millones) y eludió así la sanción solicitada por la Contraloría, aunque se cuestionó el procedimiento y el monto pagado que es mayor a los salarios del gobernador durante los cuatro años de mandato. En abril de 2014 fue sancionado disciplinariamente con suspensión de ocho meses por omitir sus funciones de control y vigilancia en el proceso para la entrega del contrato del chance a una cuestionada empresaria de apuestas (decisión que después debió revertir), pero en diciembre de 2014 fue exonerado en fallo de segunda instancia³².

Finalmente, el caso del departamento de Bolívar presenta también rasgos comunes a los demás departamentos. La política partidista y el ejercicio del poder desde la gobernación está atravesada por la presencia de clanes políticos del Partido Liberal, desde el 2003 reincorporados en los nuevos partidos escindidos de este, Cambio Radical y el Partido Social de Unidad Nacional. El dominio lo han ejercido las familias Espinosa Faciolince, Turbay, Benedetti, García Romero y, más recientemente, la familia Berrío; en el Partido Conservador la familia Segovia, prolongada con la familia Montes, sus socios políticos, también la familia Raad Hernández. Del juego de alianzas y enfrentamientos y disputas entre familias políticas y sus socios y allegados dependen las candidaturas a la gobernación y el éxito que se pueda tener en la elección.

La concepción patrimonial de las familias políticas, combinada con los modos de

32 Procuraduría General de la Nación, Boletín No 926 (diciembre 2 de 2014).

obrar clientelar y el carácter de políticos de negocios de la dirigencia generan conductas orientadas a la apropiación de los recursos públicos y el manejo de los asuntos del departamento eludiendo las normas o violándolas. Es uno de los departamentos con mayor número de gobernadores involucrados en actos de corrupción; de los ocho gobernadores elegidos tres fueron destituidos y cuatro fueron sancionados.

El primer gobernador, Carlos Mendivil Ciodaro, del Partido Liberal, fue sancionado por la Procuraduría por nombrar a un alcalde encargado sin seguir la norma vigente que debía pertenecer al mismo partido del destituido, frente a las demás causas de sanciones y destituciones es una causa menor, aunque fue un desconocimiento de la ley para beneficiar a un asociado político ("Pliego de cargos...", 1992). El segundo gobernador, Miguel Navas Meisel, del Partido Conservador, 1995-1997, fue sancionado por peculado por aplicación oficial diferente, la conducta sancionada se originó en la concesión de un contrato para la distribución y comercialización de licores. El siguiente gobernador fue Miguel Raad Hernández, del Partido Conservador y elegido por una coalición para el periodo 1998-2000, la Procuraduría lo suspendió por la firma de un contrato con anticipos cuya obra no se realizó, la gobernación le anticipó la mitad del valor del contrato y después de seis años la obra no se había ejecutado³³. El gobernador había sido sancionado otras tres veces por lo cual fue excluido de la Universidad de Cartagena.

Después de tres gobernadores sancionados, el primero en ser destituido fue Luis Daniel Vargas, del Partido Liberal, 2001-2003 (su padre y su abuelo fueron también gobernadores designados). La Procuraduría lo destituyó

por irregularidades en contratos ejecutados en 31 municipios del departamento y por no ejercer vigilancia y control de los contratos: permitió el pago de contratos que no se habían ejecutado, lo cual generó indebido crecimiento patrimonial de los contratistas. Con él fueron destituidos también el Secretario de Salud y la Coordinadora de la Unidad de Salud Pública³⁴. Ya había sido sancionado con tres meses de suspensión el mismo año 2006, de nuevo por irregularidades en la contratación (contrató un docente que estaba inhabilitado por haber sido destituido),³⁵ y de nuevo en 2006 fue destituido por irregularidades en la licitación para adquirir textos escolares de educación básica primaria para instituciones del Departamento en el año 2002³⁶ ("Confirman destitución de...", 2014). Los dos gobernadores siguientes también fueron destituidos: Libardo Simancas Tórres, del Partido Liberal, 2004-2007, quien suscribió seis contratos con una fundación y con una cooperativa para proveer de mercados, elementos de aseo y medicamentos a la población afectada sin cumplir requisitos legales, y en el 2012 fue condenado por la Corte Suprema por sus nexos con grupos paramilitares; y Joaco Hernando Berrió Villareal, de Cambio Radical, 2008-2011, que fue destituido e inhabilitado por 18 años por el Ministerio Público por actos irregulares en unos contratos de servicios de salud para población vulnerable, antes había sido sancionado con suspensión del cargo durante seis meses. Finalmente, Alberto Bernal, elegido por el Partido Social de Unidad Nacional para el periodo 2012-2014, fue sancionado por declarar insubsistente a un funcionario de

34 Procuraduría General de la Nación, Boletín No 343, (2006, 23 de septiembre)

35 Procuraduría General de la Nación, Boletín No 243, (2006, 7 de julio)

36 "Confirman destitución del ex gobernador de Bolívar" (El Universal, 2014, 10 de febrero)

33 Procuraduría General de la Nación, radicación No 021-67152/02, (2004, 1 de junio)

carrera y ocasionar detrimento patrimonial al departamento. También fueron sancionados otros funcionarios, el Secretario de Hacienda y el gobernador encargado temporalmente³⁷ (“Suspendido el gobernador...”, 1994).

A manera de cierre: corrupción extendida en modalidades diversas

En Colombia la descentralización política, administrativa y fiscal iniciada con los municipios y después extendida y articulada también a los departamentos, generó una gran expectativa sobre la redistribución territorial del poder, la democratización de la vida local, el redimensionamiento de la gestión pública, la mayor participación de los ciudadanos en las decisiones y una mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos. Entre las expectativas y la realidad hay un gran trecho, hay una gran distancia entre lo que se espera de la descentralización y sus resultados.

Este artículo ha analizado la corrupción entre los gobernadores en los departamentos de la región Atlántica en el periodo 1992-2014, a partir de la tesis de que los efectos de descentralización política depende no solo del contenido de su implementación (el cambio institucional), sino también del contexto en que este se realice. Los resultados indican que la implementación de la descentralización en algunas regiones en Colombia, en este caso en la región Caribe o Atlántica, recayó sobre estructuras de poder local y regional manejadas por clanes políticos, por *políticos de negocios*, por facciones y partidos cuyo propósito en el manejo de los asuntos públi-

cos es la apropiación privada de los recursos y poner a su servicio, de sus allegados y familiares, la administración departamental.

En casos específicos y en un subperiodo que corresponde a los años 1997-2005, estos clanes y otros dirigentes políticos asociados a ellos establecieron vínculos con grupos criminales paramilitares para acceder a la gobernación, para mantener su poder político y manejar los recursos de los departamentos en su beneficio particular.

Seis de cada 10 gobernadores han resultado involucrados en actos de corrupción. No se trata de casos aislados, sino de una tendencia predominante: la gestión pública departamental no está puesta al servicio de los ciudadanos, se constituye en un recurso privado para la dirigencia política. Reiterados casos de contratación ilegal, manipulación en las licitaciones, convenios interadministrativos para eludir las licitaciones, fraccionar contratos y beneficiar al mayor número de contratistas aliados, son los más frecuentes motivos de las sanciones y destituciones. También hay nombramientos irregulares, designación de alcaldes encargados violando las normas, compras de bienes y servicios irregulares para beneficiar a los contratistas. De los vínculos de gobernadores o ex gobernadores con grupos paramilitares resultaron los constreñimientos a los electores, el manejo de las rentas públicas para favorecer a sus empresas ilegales, inversiones focalizadas en sus zonas de influencia, desvirtuamiento de la competencia política y de la democracia local, coacción a los opositores, fraude y manipulación electoral. También han sido protagonistas los empresarios legales, pero cuestionados por sus posibles vínculos con actores ilegales y por ser financiadores de campañas electorales, que después verán retribuidas con contratos, como las empresas de apuestas y de juegos de azar.

37 Véase también los textos periodísticos (“El enigma de la gata”, 2004) (“Tres miembros del...”, 2008) (“Se entregó a la...”, 2009) (“Procuraduría suspende...”, 2009) Y los textos institucionales Procuraduría General de la Nación, Boletín No 343, (2006, 23 de septiembre) Procuraduría General de la Nación, Boletín No 847 (2014, 10 de noviembre).

De los siete departamentos resalta el caso de Atlántico, departamento en el cual el predominio de familias políticas, de los modos de obrar clientelar y la presencia de actores armados ilegales no se han reflejado en las administraciones departamentales. Ningún gobernador ha sido destituido, lo cual resulta ser una novedad escasa en el país. En este

hecho ha incidido que en tres ocasiones la gobernación fue ejercida por dirigentes políticos de proyección nacional ajenos a algunas prácticas de la política local, una alta rotación partidista en la gobernación y débiles vínculos entre la dirigencia política y los grupos paramilitares, menores que en los otros seis departamentos.

Bibliografía

- "Alejandro Char, nuevo gobernador" (2003, 22 de abril) *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1Go3pir>
- Arias, A. (2008) Contexto de violencia y conflicto armado, en: Monografía político electoral del Cesar. Bogotá: Misión de Observación Electoral y Fundación Arco Iris.
- Caciagli, Mario (2002) Clientelismo, corrupción y criminalidad. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- "Cárcel a Manuel Troncoso, el cuñado de Mancuso", (2011, 27 de noviembre). *El Universal*. Recuperado de: <http://bit.ly/1Fza7TZ>
- Caycedo, Eder (2008) estructura del poder político electoral, en Monografía político electoral de Atlántico, Misión de Observación Electoral y Fundación Arco Iris, Bogotá.
- "Cesar: un billón en regalías...y con necesidades". (2012, 23 de septiembre). *El Heraldo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1LjKEwL>
- "¿Cómo pasó Zulema Jattin de ser víctima de los paramilitares a su supuesta aliada?" (2009, 11 de mayo) Portal La Silla Vacía. Recuperado de: <http://bit.ly/1cOk2rN>
- "Comunicado Rodrigo Tovar, alias Jorge 40 sobre el secuestro del ex senador José Eduardo Gnecco" (2014, 19 de octubre) Recuperado de: <http://bit.ly/1Eis4io>
- "Corrupción y politiquería contaminan corporaciones autónomas regionales" (2009, 27 de enero) Revista Semana. Recuperado de: <http://bit.ly/1IP2AQb>
- Cuervo, J. (2013) Procuraduría y la Contraloría ¿Paraqué sirven y cómo mejorarlas?. Recuperado de: <http://bit.ly/1c3pgix>
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (1997) "The perverse effects of political corruption", *Political Studies*, XLV. pp. 516-538.
- "El dossier delictivo de Kiko Gómez" (2013, 19 de octubre). *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/1BFkD3y>
- "El enigma de la gata" (2004, 12 de diciembre). *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/1Hi4Z1p>
- "El hombre Marlboro" (1994, 18 de abril). *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/1R3s1jC>
- "El poder de los Gnecco-Cerchar" (2013, 19 de octubre) Revista Semana. Recuperado de: <http://bit.ly/1Hg0Fjs>
- Espinosa, J. (2013, octubre 30) ¿Puede el procurador destituir a Petro? Recuperado de: <http://bit.ly/18wFZGB>
- "Fallo contra Gnecco es injusto y extraño". (2000, 28 de octubre). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1FmYNrO>
- Fisman, R. y Gatti, R. (2002) Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries, *Journal of Public Economics*, (No.83). pp. 325-345.
- Garay, Luis Jorge y Salcedo-Albarán, Eduardo (2010) "Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia", en Juan Manuel Ospina (ed) 25 años de la descentralización en Colombia. pp. 89-138. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- "Gobernador de Magdalena sigue en cargo y tiene 32 procesos pendientes". (2011, 15 de enero). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1EwtSx>
- "Gobernador pagará condena en batallón". (2000, 28 de noviembre). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1AkB8Io>
- Gómez, H. (2013, 25 de noviembre) La Procuraduría de Alejandro Ordoñez: idea equivocada en manos equivocadas. Recuperado de: <http://bit.ly/19dfiOe>
- Heidenheimer, Arnold (1989), Political Corruption (New Brunswick, NJ., Transaction Books).
- "Inaudito desfalco a la Guajira" (2010, 11 de enero). *El Espectador*. Recuperado de: <http://bit.ly/1IPloO6>
- Johnston, M. (1986), The Political Consequences of Corruption: A Reassessment, en: Comparative Politics, Vol. 18, Núm. 4, pp. 459-477.
- "Justicia atezada" (2009, 5 de septiembre). *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/1BckO7K>
- "La crisis política de la Guajira". (2014, 19 de julio). *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/Ujremo>
- "La historia detrás del Pacto de Ralito" (2013) Portal Verdad Abierta. Recuperado de: <http://bit.ly/1LjSR40>
- "La parapolítica en Córdoba" (2008, 27 de octubre) Portal Verdad Abierta Recuperado de: <http://bit.ly/1Pw6oez>
- "Las sombras de Kiko y de las bacrim enrarecen las elecciones en la Guajira" (2014, 16 de abril) *Portal La Silla Vacía*. Recuperado de: <http://bit.ly/1Fw790w>
- Laporta, Francisco y Álvarez, Silvina (Editores) (1997) La corrupción política. Alianza Editorial, Madrid.
- "Los superpoderosos de barranquilla" (2014, 1 de marzo) La Silla Vacía. Recuperado de: <http://bit.ly/1dNryTE>
- "Los líos que enredan a los cinco últimos gobernadores guajiros" (2013, 23 de octubre). *El Heraldo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1EKdBmf>
- "Luis Miguel Cotes Habeych". (Lasillavacia.com, 2012, 9 de febrero)
- "Mafia y política, una tenaza peligrosa" (2013, 26 de octubre). *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/1FzaJJm>
- "Magdalena: el gobernador acordeonero" (2013, 17 de agosto) *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/1PVom52>
- Monroy Martínez, Fabio (2007) Política en Atlántico: alianzas de caciques a espaldas de la ciudadanía, Viva la Ciudadanía. Recuperado de: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0073/articulo04.pdf>
- Monsalvo, José María (1989) El sistema político concejil. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2007) Diagnóstico departamental Cesar, Bogotá.
- "Orfandad política en Córdoba" (2009, 12 de mayo). *El Espectador*. Recuperado de: <http://bit.ly/1Sal5Ty>



- "Panamá investiga cuentas de exdirector de Estupefacientes Juan Carlos Vives Menotti". (2007, 23 de septiembre). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1Pw563o>
- Pasquino, Gianfranco (1988) "Corrupción" en Norberto Bobbio (Coord.) Diccionario de Ciencia Política. México. Siglo XXI editores. pp. 438-440.
- "Pliego de cargos a gobernador" (1992, 12 de junio). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1JAGuI3>
- Pranab, Bardhan y Moorkherjee, Dilip (2005). "Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview", Handbook of Economic Corruption, Susan Rose-Ackerman, Edward Elgar (edits.)
- "Procuraduría suspende a gobernador de Bolívar Joaco Berrío" (2009, 24 agosto). *Semana*. Recuperado de: <http://bit.ly/1cOXDKK>
- Prud'Homme, Rémy (1995) The dangers of decentralization, *The World Bank Research Observer* 10 (No. 2) pp. 201-220, Bogotá.
- "¿Quién es Samuel Santander Lopesierra?" (2002, 9 de octubre). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1FAY2Oz>
- Romero, Mauricio, Olaya, Ángela y Pedraza, Hernán (2011) Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la costa caribe; en: Mauricio Romero Vidal (ed) La economía de los paramilitares. redes de corrupción, negocios y política. Debate. pp.15-73. Bogotá.
- Rose-Ackerman, Susam (2001) La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reformas. Madrid: Siglo XXI Editores España.
- "Sancionado gobernador del Cesar". (1998, 30 de octubre). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1AebdTe>
- "Se entregó a la Fiscalía ex gobernador de Bolívar Libardo Simancas Torres" (2009, 5 de agosto). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1AmreGe>
- Senturia, J.J. (1993) Encyclopedia of Social Sciences, Vol.VI.
- Smith, B. C (1985) Decentralization: The territorial Dimension of the State. London: George Allen & Unwim.
- "Suspendido el gobernador de Bolívar por treinta días" (1994, 20 de abril). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1IPX13U>
- "Tres miembros del clan Berrío tocados por el escándalo de DMG". (2008, 11 de diciembre). *El Tiempo*. Recueprado de: <http://bit.ly/1Pxud5P>
- Treisman, Daniel (2000) "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics*, (No.76) Vol.3, june, pp. 399-457.
- "Tutela anula decisión del Procurador" (1997, 18 de diciembre). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://bit.ly/1cOd3z2>
- Vanucci, Alberto (2003) La corrupción en los sistemas políticos democráticos, en Miguel carbonel y Rodolfo Vásquez, Coordinadores. Poder, derecho y corrupción, Siglo XXI Editores, Instituto federal Electoral e Itam, México.

Documentos oficiales

- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Revisión 24.268. (2006, 30 de noviembre).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, única instancia 26.470. (2007, 15 de febrero).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso 26.118, (19 de diciembre de 2007).
- Corte Suprema de Justicia, sala de Casación Penal, única instancia 26.470 Mauricio Pimiento barrera, (2008, 16 de mayo).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación penal, Proceso No. 25650 (2009, 16 de septiembre)
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No 27.199, Proceso Miguel Pinedo Vidal. (2012, 1 de febrero).
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, única instancia 42,133, (2013, 18 de diciembre).
- Procuraduría General de la Nación, dependencia Primera delegada para la Contratación estatal, Radicación # 154-28130/99. (2003, 1 de abril)
- Procuraduría Delegada para la Contratación Especial, radicación No 021-63486-2001, (2004, 1 de junio).
- Procuraduría General de la Nación, radicación No 021-67152/02, (2004, 1 de junio)
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 079. Fallo de segunda instancia. (2005, 16 de marzo)
- Procuraduría General de la Nación, radicación No 161-02276 (165-76717/02) (2005, 7 de abril).
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 139 "destituidos ex gobernadores de la Guajira" (2005, 9 de mayo).
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 243, (2006, 7 de julio)
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 343, (2006, 23 de septiembre).
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 439, (octubre 24 de 2007).
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 457 de 2007
- Procuraduría General de la Nación, U.I 10635-3, (2011, 19 de septiembre).
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 014 (2012, 13 de enero)
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 363 (2012, 17 de abril).
- Procuraduría General de la Nación, Sala disciplinaria, radicación No 161 – 4971 (IUC 009 – 165013 – 2007). (2013, 28 de febrero).
- Procuraduría General de la nación, Boletín No 642, (2013, 15 de agosto).
- Procuraduría General de la Nación, Sala Disciplinaria, radicada No 161-5387 (IUS2011-301071 IUC-D-2011-792431832. (2013, 29 de agosto).
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 252 (2014, 25 de abril).
- Procuraduría General de la Nación, Boletín No 847 (2014, 10 de noviembre).