

Caribe VISIBLE

Dirección General:

Dr. Juan Pablo Sarmiento Erazo

Profesores investigadores:

Ing. Carolina Mariño

Dr. Carlos E. Guzmán

Dr. Luís Fernando Trejos

Barranquilla, Colombia

2014



Editorial

En este boletín, Caribe Visible, con el acompañamiento de Congreso Visible, realiza un balance del trabajo legislativo de los parlamentarios del Caribe Colombiano condenados por sus nexos con grupos armados ilegales, relacionados con las Autodefensas Unidas de Colombia u otras organizaciones paramilitares. Como es sabido, la llamada “parapolítica” ha impactado severamente las formas de poder y la conformación de las instituciones públicas, especialmente en el norte del país.

La “parapolítica” es una manifestación de la “colonización invertida”, que en palabras del autor García Villegas (2011), es un fenómeno más o menos reciente, que se inicia desde los años 90, donde “es la ilegalidad la que le gana terreno [al Estado], en una especie de colonización invertida, a las zonas sometidas al control del Estado y del derecho”, y los actores armados o ilegales capturan y “colonizan” al Estado, y a través de él, legitiman sus actividades y controlan el territorio objeto de ocupación. Efectivamente, los gobiernos locales, departamentales y nacionales han sido colonizados, en una lógica en la que la función pública es dominada por intereses particulares, algunas veces legitiman actuaciones ilegales, y otras veces, simplemente, capturan al Estado para obtener rentas y contratos administrativos.

Así, podemos afirmar que la parapolítica en la Costa Caribe Colombiana produjo la “Reconfiguración Cooptada del Estado”, entendida ésta como: “[l]a acción de agentes sociales legales e ilegales, que mediante prácticas ilegales o legales pero ilegítimas, buscan sistemáticamente modificar desde dentro el régimen e influir en la formulación, modificación,

interpretación y aplicación de las reglas de juego social y de las políticas públicas” (Garay y Salcedo, 2012: 36).

Estas acciones son desarrolladas con el fin de materializar sus objetivos en el largo plazo y lograr la legitimación política y social de sus intereses, aunque dichos intereses no beneficien a la colectividad. La infiltración de los cargos de elección popular como los concejos y las alcaldías les proporciona grandes ganancias por efecto de la contratación pública que cooptan, impunidad judicial y la posibilidad de crear su propia red clientelar (Duncan, 2005).

De esta manera se da la alianza entre paramilitares y políticos locales, la “parapolítica”. Al respecto, Valencia propone dos hipótesis para entender este fenómeno. La primera apunta a la “exitosa” expansión territorial de los paramilitares. En los territorios bajo su dominio, establecieron fuertes controles sociales, basados las más de las veces, en el uso de la fuerza. En este marco, deciden participar activamente en campañas políticas con el fin de afianzar su influencia política regional y nacional y entrar con mayor seguridad en un proceso de negociación con el Estado -como efectivamente sucedió en el 2004-. La segunda hipótesis, se relaciona con el afán de las elites políticas por resistirse a los cambios democráticos impulsados desde instancias nacionales, ya que estos amenazan el “status quo” local (Valencia: 2007). En otras palabras, en la Región Caribe colombiana, las elites políticas en asocio con el Bloque Norte de las AUC configuraron lo que Eduard Gibson denomina “Autoritarismos subnacionales”, fenómeno que se presenta en países en los que a pesar de haberse producido avances democráticos y pluralistas a nivel nacional, en las regiones

periféricas, la democracia sigue siendo precaria, ya que los gamonales y clientelas ilegales controlan todos los poderes (Gibson: 2006).

Los parapolíticos de la Región Caribe, especialmente los de los Departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena, La Guajira y Sucre, utilizaron los grupos paramilitares con fines político-electorales, y de esta forma, preservaron y consolidaron regímenes híbridos subnacionales (Hoyos, 2009). Sus acciones se dirigieron a controlar los actores políticos provinciales, mantener su autonomía frente a las influencias nacionales y aumentar su poder en espacios y sobre líderes políticos nacionales (Gibson: 2006).

Es de esta manera que los grupos ilegales terminan llegando a los órganos nacionales, pues trascendieron los autoritarismos subnacionales y aseguraron victorias electorales por medio de la violencia o la compra de votos. Con todo, no parecería tratarse de una estrategia ideológica por la refundación o transformación del Estado; al contrario, se trató de una manera más de colonizar al Estado, asegurar las rentas por medio del dominio subregional y la legitimidad electoral. En el caso analizado, no parecería haberse tratado de una apropiación ideológica del Estado, pues los grupos armados ilegales parecerían haberse hecho a las instituciones para obtener de ellas recursos públicos, pero no así, para dirigir la acción pública hacia alguna forma específica de gobierno, de Estado o de sociedad.

Es por lo anterior que Caribe Visible ha querido presentar un estudio preliminar sobre la producción legislativa de los Representantes y Senadores que han sido condenados por la “parapolítica”. Así, este boletín ha tomado únicamente la producción legislativa

de los parlamentarios que se encuentran condenados y tienen sentencias ejecutoriadas de la Corte Suprema de Justicia. En la actualidad hay 66 congresistas condenados por “parapolítica”, pero la cifra de investigados es mucho más alta. De igual forma, se incluirán a todos los representantes y senadores de los departamentos del Magdalena, Bolívar, Atlántico, La Guajira, Córdoba, Sucre y Cesar. San Andrés y Providencia no tiene representantes condenados por parapolítica, y por ello, no se encuentra dentro de la lista de congresistas involucrados en parapolítica.

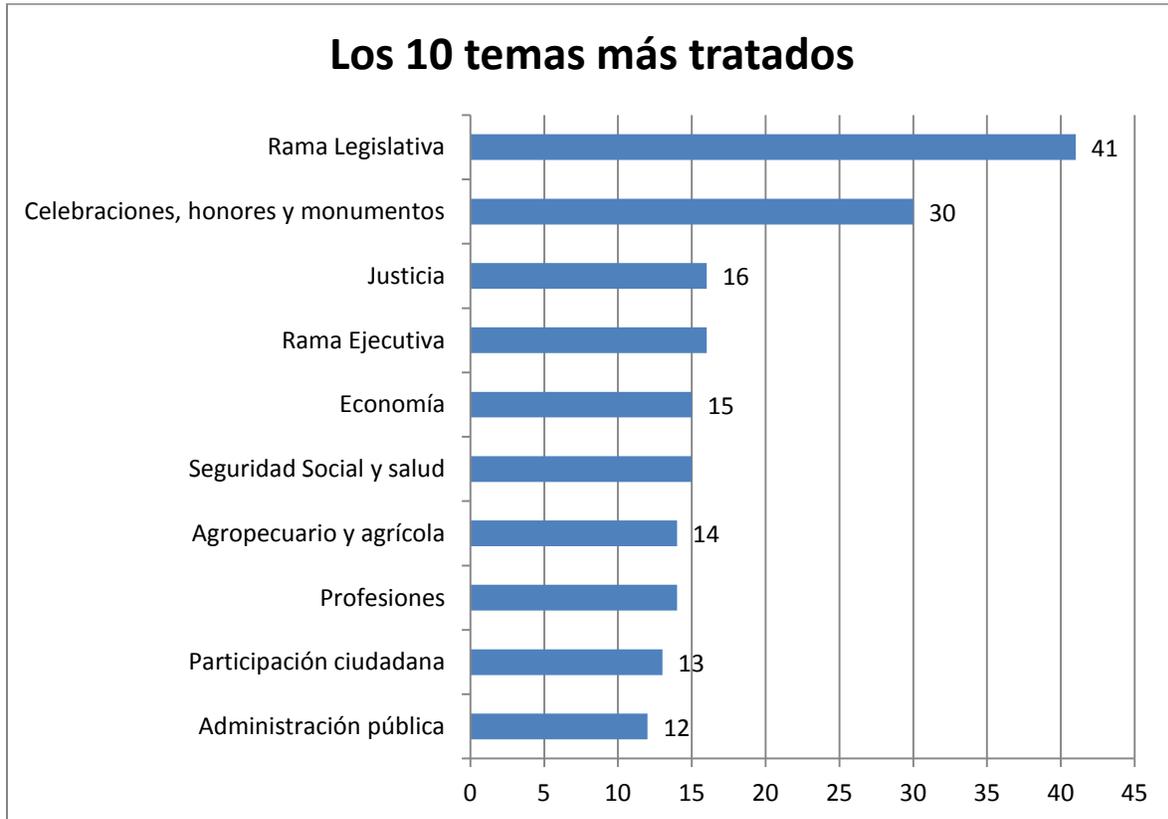
Actividad legislativa “parapolítica”

Al momento de elaborar este informe, desde 1998 a la fecha habían sido condenados 66 congresistas de los departamentos antes señalados, entre los que se destacan los sonados casos de Álvaro Araújo Castro, Luis Alberto Gil Castillo, Bladimiro Cuello Daza, Dieb Maloof Cusé, Eleonora Pineda, Mauricio Pimiento, Jorge Enrique Ramírez, Luis Eduardo Vives Lacouture, Miguel Alfonso de la Espriella, Luis Eduardo Vives, Jairo Merlano, Javier Cáceres, Miguel Salomón Nader, Erick Morris, Rocío Arias, César Pérez García, entre otros.

El siguiente trabajo permitiría constatar dos cosas. Primero, los congresistas “parapolíticos” no parecerían haber sido portadores de una agenda consistente de reforma o “refundadora” del Estado, de gobierno o de sociedad, ni haber sido titulares de una ideología política específica. Inclusive, en algunos casos, su labor legislativa resulta ajena inclusive a la región, y en otras, resultaría inocua para los intereses mismos de los grupos que les favorecieron electoralmente. Sin embargo, en algunas ocasiones, como se resaltaré, presentaron proyectos de ley y de acto legislativo claramente direccionados a intereses de los grupos ilegales. En segundo lugar, se expondrán los resultados y el éxito que pudieron haber tenido los parlamentarios estudiados en la aprobación de sus proyectos de ley o de actos legislativos.

En la medida en que se trata de más de 16 años de trabajo legislativo, y de un gran número de parlamentarios, se presentarán a continuación los principales temas objeto de sus proyectos legislativos.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información suministrada por Congreso Visible, 2014.

Como se observa, las principales iniciativas trataron temas relativos a la rama legislativa y a celebraciones, honores y monumentos. Estos temas expuestos en la gráfica representan el 51,4% de los temas tratados. No obstante, en el siguiente cuadro se presentarán otros temas que también fueron objeto de los proyectos de ley de los “parapolíticos”, pero que tuvieron una frecuencia mucho menor. Como se resaltó, las materias objeto de la actividad legislativa de los parlamentarios analizados no fueron consistentes, y por ello, se presentan materias diversas, las más de las veces ajenas a los intereses de la región o de los grupos armados ilegales.

Cuadro 1

Otros Temas	Frecuencia
Recreación y deporte, Comercio, industria y turismo, Ordenamiento Territorial, Laboral	10
Educación, cultura, ciencia y tecnología.	9
Derechos Fundamentales, Rama Judicial, Seguridad, defensa y fuerza pública, Bienestar y pobreza, Impuestos.	8
Comunicaciones, medios y tecnologías de la información, Organización Electoral, Estampillas, Tránsito y transporte, Medio Ambiente.	7
Notariado y registro, Partidos y movimientos.	6
Vivienda.	5
Servicios Públicos, Minas y energía, Organismos de Control y Ministerio público.	4
Política Internacional, Conflicto armado, Corrupción, Asuntos administrativos	3
Familia.	2
Derechos Humanos y DIH, Presupuesto, Mujer, Desastres y calamidades, Plan Nacional de Desarrollo, Derechos de autor, Infraestructura.	1

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información suministrada por Congreso Visible, 2014.

Las materias resaltadas en el anterior cuadro representan el 48,6% de los temas objeto de la agenda legislativa objeto de este trabajo. Como se observa, las materias objeto de los proyectos legislativos no parecen diferenciarse de la observadas en los [anteriores boletines](#) de Caribe Visible. No obstante, llama la atención algunos proyectos de ley que ni siquiera atañen a la región, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Nombre del proyecto de ley	Ponente(s)
Por medio del cual se declara "la arepa de huevo" del municipio de Luruaco, Atlántico y su festival como patrimonio gastronómico y cultural de la Nación.	Cervantes Varelo, Jaime
Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 304 años de la fundación del municipio del Valle de San Juan en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones. [304 años de San Juan, Tolima]	García Angarita, Gonzalo
Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de la fundación de la ciudad de Ibagué.	Gómez Gallo, Luis Humberto
Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 400 años de la fundación del primer asentamiento cristiano en lo que es hoy el municipio de Melgar, departamento del Tolima, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.	Gómez Gallo, Luis Humberto
Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de la fundación de San Sebastián de Mariquita, departamento del Tolima, se concede unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. [Celebración Mariquita, Tolima]	Tapasco Triviño, Dixon Ferney; Ramírez Urbina, Jorge Enrique; Arango Torres, Fabio; Benitorebollo Balseiro, Muriel de Jesús; Cuello Baute, Alfredo Ape; Feris Chadid, Jorge Luis.
Por medio del cual se dictan normas especiales para el departamento del Amazonas.	Higuera Escalante, Carlos Reinaldo
Por la cual se modifica el inciso 1° del artículo 27 del Decreto número 1421 de 1993 "Por la cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá".	Pinedo Vidal, Miguel
Por el cual se ordena a la organización electoral en las elecciones del 12 de marzo de 2006 contabilizar una papeleta por la cual se convoca al pueblo colombiano a respaldar la inscripción de la candidatura del Doctor Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República para el periodo 2006- 2010.	Ramírez Pinzón, Ciro
Por la cual se conmemoran los 450 años del municipio de Yolombó, departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.	Suárez Mira, Óscar de Jesús
Por la cual se conmemoran los 100 años del municipio de Venecia departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.	Suárez Mira, Óscar de Jesús

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información suministrada por Congreso Visible, 2014.

De los citados proyectos de ley, hay tres en particular que nos han llamado la atención. El primero de ellos, se trató de un Acto Legislativo “Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 35 de la Constitución Política de Colombia. [Extradición]”, de autoría de José Óscar González Grisales, del Partido Liberal. Efectivamente, el proyecto de acto legislativo 244 de 2004 Cámara, adicionaba el siguiente parágrafo al artículo 35 de la Constitución: “No procederá la extradición de miembros de grupos armados al margen de la ley, involucrados en el conflicto armado interno, que se reincorporen a la sociedad mediante un proceso de paz con el gobierno o de sometimiento a la justicia, por una vez, salvo que se trate de hechos cometidos con posterioridad a la fecha de reincorporación o sometimiento a la justicia”.

A simple vista, se trataba de una norma que abiertamente beneficiaría a los miembros de grupos armados ilegales, en la medida en que prohibiría su eventual extradición, que por demás, se produjo en el año 2004, cuando los grupos paramilitares se estaban desmovilizando. No obstante, este proyecto fue retirado por el autor.

Este segundo proyecto que resaltaremos no parecería guardar una relación directa con la “parapolítica”, pero resulta llamativo, puesto que, dado el contexto en el que se produjo, podría significar una tentativa para ganar legitimación de la “bancada parapolítica” frente al entonces Presidente de la República. Se trata del proyecto “Por el cual se ordena a la organización electoral en las elecciones del 12 de marzo de 2006 contabilizar una papeleta por la cual se convoca al pueblo colombiano a respaldar la inscripción de la candidatura del Doctor Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República para el periodo 2006- 2010”, de autoría del congresista Conservador, Ciro Ramírez Pinzón. Este proyecto, que fue archivado por tránsito de legislatura,

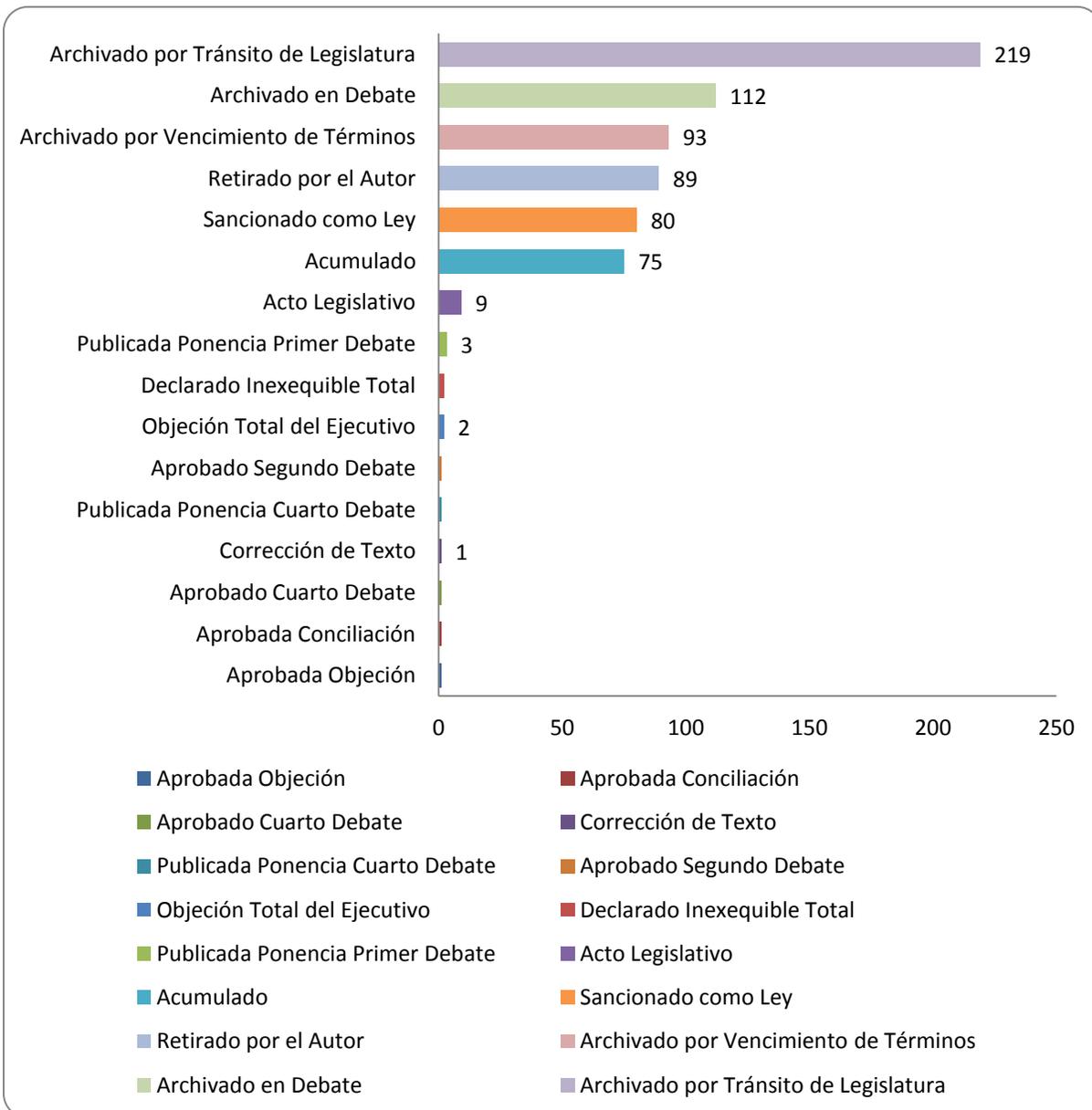
pretendía incluir una alternativa ante la posible desaprobación del acto legislativo que permitiría la reelección presidencial, para conseguir la autorización de un segundo período del presidente de entonces, Álvaro Uribe Vélez.

El tercer proyecto que resulta llamativo establecía que quienes ilegalmente se encuentren privados de su libertad y por tal razón, no pudieran personalmente suscribir su inscripción como candidatos para cargos de elección popular, podrían ser postulados e inscritos conforme a los procedimientos señalados por la misma ley. El representante legal del partido, movimiento político o social al cual perteneciera el aspirante desaparecido, autorizaría la postulación mediante escrito dirigido al funcionario electoral competente, sin necesidad del consentimiento expreso de la persona que se encuentra secuestrada. Si al momento de tomar posesión del cargo, el elegido no hubiese sido liberado o no haya recobrado la libertad, se procedería, de acuerdo al proyecto de ley, a llenar la vacante con arreglo a los procedimientos legalmente establecidos sobre faltas temporales y/o sobre faltas absolutas. Durante el tiempo que permanezca desaparecido el elegido, los salarios, prestaciones y demás emolumentos que legalmente le correspondan, serían efectivamente cobrados por quienes acreditaron ser sus beneficiarios de ley. Esta norma fue sancionada y se encuentra vigente, pues se trata de la [ley 772 de 2002](#).

No obstante, a pesar de la cantidad de proyectos radicados desde 1998 hasta la fecha (690 proyectos de ley) y de haber ocupado varias curules (66), los congresistas “parapolíticos” no fueron exitosos al momento de convertir sus proyectos en leyes de

la república. En efecto, como se verá en el siguiente cuadro, sólo el 11,6% de los proyectos se convirtieron en leyes de la república.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información suministrada por Congreso Visible, 2014.

Como se observa, los proyectos de ley presentados y aquellos aprobados no evidencian la existencia una “bancada parapolítica” que fuese exitosa al momento de aprobar proyectos de ley, o que actuara consistentemente con ese objetivo común. De igual manera, extraído de la primera gráfica y los dos cuadros expuestos con anterioridad, los proyectos de ley de los parapolíticos no parecen dar cuenta de un objetivo correlativo a los intereses de los grupos armados ilegales, salvo la excepción comentada en este documento.

También, es necesario señalar, no existe un tema que pueda resultar central o un parlamentario involucrado en la parapolítica que haya sido especialmente exitoso en términos de la aprobación de los proyectos de ley. Ciertamente, se trata de 80 leyes promulgadas y sancionadas como ley, pero sus autores son tan variados que impiden presentar alguna frecuencia. Empero, a continuación se presentarán los principales temas de las leyes que fueron aprobadas por los congresistas que han sido analizados en este informe y que pueden ser agrupados, cuando menos, por su materia:

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información suministrada por Congreso Visible, 2014.

La anterior gráfica parecería confirmar lo señalado por los autores citados al inicio del texto, pues en realidad, el objetivo de alcanzar una curul no se manifestaría en una producción legislativa prominente para los intereses ilegales, sino como un medio de captura de rentas públicas por medio de los cupos indicativos que reciben desde el gobierno central, o de contratos regionales y locales, entre otras estrategias para percibir recursos públicos, además de permitirse capturar los gobiernos locales por medio de los avales que entregan a candidatos a alcaldías, concejos, asambleas y gobernaciones, como lo demuestran los estudios citados al inicio de este documento. En otras palabras, la actividad legislativa de los “parapolíticos” no tendría efectos

significativos a nivel nacional, pero impactó severamente la gobernabilidad regional y local, en la medida en que consiguió fortalecer ciertos liderazgos y barones que hoy en día están siendo procesados, tanto por la financiación a grupos armados ilegales, como por la apropiación de recursos públicos por medio de contratos administrativos, como se ha probado en los estudios alternativos que se citan en el presente boletín.

Efectivamente, entre otros, están los casos de los gobernadores de Sucre (Salvador Arana, condenado a 40 años), de La Guajira (Juan Francisco Gómez), del Magdalena (Luís Miguel Cotes, Trino Luna y José Domingo Dávila), de Cesar (Hernando Molina Araujo), y José Francisco Zúñiga, el alcalde de Santa Marta -Magdalena-, Martha Mercedes Miranda, ex alcaldesa (2001-2003) del Municipio de Algarrobo (Magdalena), entre otros sobre quienes se ciernen condenas e investigaciones por parapolítica; de igual forma, se podría destacar el caso de Mauricio Pimiento, que luego de ser gobernador del Cesar, se convirtió en Senador, donde fue condenado por sus vínculos con los grupos armados ilegales.