

**CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA**

**ALDEMAR SERRANO CUERVO**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
BOGOTÁ, D. C.  
2014**

**CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA**

**ALDEMAR SERRANO CUERVO**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar  
Al título de ESPECIALISTA EN ALTA GERENCIA**

**Doctora CAROLINA ORTIZ RIAGA  
Docente**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
ESPECIALIZACIÓN EN ALTA GERENCIA  
BOGOTÁ, D. C.  
2014**

*Resumen*

Este ensayo se efectuó haciendo una revisión bibliográfica sobre el fenómeno de la corrupción desde lo histórico, normativo, las causas, consecuencias, impacto económico, social y político, su influencia negativa en la desviación de recursos que afectan el gasto público y el desorden administrativo producto de la falta de control, supervisión, vigilancia de los organismos de control, que no aplican los instrumentos necesarios para evitar la corrupción en la gestión de relaciones contractuales.

La corrupción invade el país en todos los sectores de la economía, desaprovecha los enormes recursos, para invertir en educación, salud, infraestructura, tecnología de punta y desarrollo evitando el crecimiento del país y disminuyendo los niveles de rentabilidad de las empresas, construyendo un estado no competitivo y proactivo.

Palabras claves: Contratación, corrupción, pública, estatal, recursos.

## **CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA**

### **INTRODUCCIÓN**

Colombia es un estado social de derecho que vela por los intereses de la población, desarrolla actividades contractuales que se deben proteger, garantizando que exista transparencia en todas las acciones, las cuales se deben desarrollar de manera equitativa y eficaz, con protección y vigilancia de los organismos de control, siguiendo una normatividad clara, para evitar la presencia de la corrupción en la contratación estatal, flagelo que frena el crecimiento económico y perpetua la pobreza; fenómeno influyente en el desarrollo, crecimiento y competitividad de un país, donde los ciudadanos pierden la fe en las instituciones y en sus dirigentes.

El ensayo tiene como propósito darnos una visión clara sobre cómo la corrupción permea las instituciones a nivel nacional y a los entes territoriales, impidiendo el desarrollo y la inversión, creando escenarios de soborno y clientelismo, los cuales, impiden tener un sistema competitivo y proactivo; el ciudadano encuentra graves problemas relacionados con la ética y moral en el comportamiento de los empleados públicos, afectando el Estado, que debe tener un enfoque participativo y democrático.

El ensayo consta de los siguientes apartes: Historia de la corrupción; niveles de percepción de la corrupción; Impacto de la corrupción en lo económico, social y político; evolución normativa y corrupción; corrupción en la contratación pública; contratación en el Distrito; Mecanismos contra la corrupción y conclusiones.

## ANTECEDENTES DE LA CORRUPCIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

*Historia de la corrupción.* Hay registros antiguos sobre la regulación de los actos corruptos de los servidores públicos. El primer acto considerado como corrupto fue la violación que implicaba a la ley el soborno (Martín, 1999). El registro que se encontró fue una ley en contra del soborno en el antiguo Egipto, la cual declaraba que “cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital”. El perfeccionamiento de las instituciones de gobierno, la opinión de la gente sobre la corrupción evolucionó a connotaciones más negativas.

La segunda regulación importante encontrada sobre los actos corruptos fue en la primera constitución de los EUA donde se empleó el concepto de impeachment, juicio político, el cual consideraba la atracción, el soborno y la corrupción como actos juzgados y castigados por la ley (Diccionario de la Real Academia Española, 2013).

A principios del Siglo XX muchos de los países desarrollados e industrializados (Inglaterra, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Suiza), prohibían el soborno de los servidores públicos dentro de sus respectivos códigos legales, sin embargo, todas estas regulaciones únicamente eran aplicables a nivel nacional, jamás se les ocurrió mirar más allá de sus propias fronteras (Martín, 1999).

Este flagelo afecta a todas las civilizaciones, desde la antigüedad hasta la época contemporánea, de tal manera, que a continuación se presentan los indicadores de corrupción desde la óptica transparencia Internacional.

*Niveles de percepción de la corrupción.* Uno de los indicadores con que trabaja Transparencia Internacional es el índice de percepción de corrupción, IPC, al que le hace seguimiento en muchos países. En el impulso a la lucha contra el flagelo, el Banco Mundial también prestó atención a las percepciones del público.

El índice de percepciones de corrupción (2003) de Transparencia Internacional, se presenta a continuación: El índice 2003 registra niveles de corrupción en 133 países; siete de cada diez países obtuvieron un resultado menor de 5 sobre un puntaje limpio de 10, en tanto que cinco de cada diez países en vías de desarrollo obtuvieron un puntaje menor de 3 sobre 10. Colombia ocupó el puesto 59 entre 133 países, alcanzando tan solo un 3.7 sobre 10 en el IPC, al lado de países como Salvador, Perú o Croacia (Transparencia Internacional, 2003).

En el segundo escenario “supone que el contratista reduce su margen de utilidades, sin afectar la calidad, ni mucho menos las demás especificaciones del contrato por el soborno a cancelar”.

El otro ideal parte del supuesto que tanto “el agente como el cliente, realizan un acuerdo a través del cual deciden mutuos beneficios, logrando niveles bajos de eficiencia y de eficacia”.

Un último escenario “reconoce que la sociedad se vería afectada cuando en el proceso de contratación, el cliente más idóneo, para desarrollar o prestar el bien y/o servicio a contratar se ve desmotivado por el cobro del soborno y decide no participar. Este escenario implica que los niveles de eficiencia y eficacia se reduzcan, si se considera que eventualmente esos contratistas que se abstienen de contratar, podrían ofrecer unas mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, entrega, impacto”.

Un estudio realizado por Confecámaras (2002), sobre la percepción de los empresarios colombianos, quienes consideran que un 47.7% de las licitaciones públicas realizan pagos adicionales, para asegurar su adjudicación, hasta por un monto que puede alcanzar en promedio el 17.7% sobre el valor total del contrato.

La corrupción aumenta los costos de transacción por cuanto se aumenta la ineficiencia administrativa por los altos costos del soborno, que trae como consecuencia la baja calidad en los bienes y servicios prestados; además, se aumenta el gasto y se reduce el presupuesto Estatal, haciendo menos productivo el gasto público, presentando una relación negativa en el desarrollo económico sostenible.

Los niveles de percepción de corrupción, tanto en general por parte de la ciudadanía, como por parte de grupos específicos como de los empresarios o funcionarios públicos, continúan siendo elevados, y en algunos indicadores no hubo mejoramiento alguno durante los últimos ocho años. En el año 2009, Colombia obtuvo un puntaje de 3.7 (donde 10 es cero corrupción y 0 es corrupción muy grande), ocupando el puesto 75; en 1995, había ocupado el puesto 31 sobre 41 países, con un puntaje de 3.42. En conclusión, los puntajes se han mantenido bajos, durante los últimos 8 años no hubo mejoramiento y Colombia ocupa actualmente un lugar medio en comparación con los demás países. En su conjunto, en un período de 15 años este indicador muestra que existe una percepción de elevada corrupción y no muestra tendencias significativas de mejoramiento. De acuerdo con la encuesta de Lapop, la percepción de la corrupción en los funcionarios públicos es alta y no mejoró durante los últimos años. En el 2004, el 73.5% de los entrevistados en el estudio efectuado en 2004, Banco Mundial.

En las encuestas del Banco Mundial en 2002, las percepciones de deshonestidad de las instituciones son bastante altas entre los entrevistados, las entidades menos honestas son el Congreso, 71%, el Instituto de Seguros Sociales, 65%, la Policía Nacional, 47%, el Ministerio de Salud, 47%, el Ministerio de Transporte, 39%, los juzgados, 38%, las gobernaciones, 38%, las alcaldías 37%, el Ministerio de Educación Nacional, 36% y el Ejército, 36%. La percepción es también muy negativa con respecto a las entidades territoriales y con relación a la rama judicial y a los organismos de control.

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción la percepción sobre “el nivel de corrupción de algunas instituciones muestra que en el año 2008 los partidos políticos obtuvieron la percepción más negativa: el 45% de los entrevistados considera que son extremadamente corruptos, seguidos por el Congreso con 35% y los funcionarios públicos con 32%, y los funcionarios públicos con 32%, percepción que es aún más preocupante si sumamos las calificaciones 4 y 5 (corrupto y extremadamente corrupto), dado que los partidos políticos llegarían a 68% y el Congreso a 64%. En el caso del sector judicial el 23% de los entrevistados considera que es extremadamente corrupto y otro 27% que es corrupto. De acuerdo con la encuesta de probidad de Confecámaras, aplicada a una muestra de empresarios en el año 2003, la percepción sobre los niveles de transparencia y confianza en los procesos de contratación son bajos; en efecto, apenas el 29.8% piensa que estos procesos son transparentes y altamente confiables en la nación, el 24.2% en los departamentos y el 26% en los municipios, evidenciando que la mayoría opina que son poco o nada transparentes y moderadamente o nada confiables (Confecámaras, 2003).



*Impacto de la corrupción en lo económico, social y político.* La corrupción es el peor flagelo, que cada vez hace mayores estragos en el desarrollo económico y social de un país, porque se permea a organismos estatales perpetuando la pobreza. La corrupción le cuesta al Estado nueve (9) billones anuales, aproximadamente el 1.6% del Producto Interno Bruto (PIB), se presenta una fuga de recursos, que se resume en estancamiento competitivo (Procuraduría General de la Nación, 2010).

Las normas e instituciones son débiles, son escenarios corruptos, donde se presentan el robo continuado de los recursos públicos, es un círculo sin ley, que muchas veces favorece al delincuente de cuello blanco. Las bajas penas, los vacíos de ley, impiden que la justicia actúe en beneficio del ciudadano, buscando que las instituciones sean transparentes y se logre que las personas tengan fe en el Estado.

Transparencia Internacional determinó que aproximadamente el 70% del presupuesto Estatal se ejecuta por medio de contratos, convirtiéndose en el filtro de la corrupción, que acaba con los recursos destinados a desarrollar acciones estatales, para beneficiar a cualquier sector de la población.

Estudios recientes muestran, el alto riesgo de corrupción existente en el manejo de recursos de Entidades territoriales. Entre 2005 y 2010, la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación (Departamento de Planeación Nacional, 2010) reportó a los órganos de control 21.681 irregularidades en la ejecución de estos recursos en el 2009, se reportó funcionarios corruptos de 750 entidades territoriales, quienes habían saqueado alrededor de cuatro (4) billones de regalías (Maldonado, 2011).

Este fenómeno afecta al Estado de derecho, al Sistema Económico y al régimen político entendido como una expresa violación a las normas, en el primero; en el segundo se maneja de manera ineficiente los recursos, se distorsionan los precios y en la

última, la corrupción se relaciona con las formas de hacer política y los medios de legitimización, para mantener el poder a través de la maximización de votos, afectando la estabilidad de los sistemas políticos, lesionando la economía y la moral de la sociedad.

La corrupción en la contratación estatal, tiene como ingrediente el soborno, recompensas ó incentivos ilegales, para manipular las decisiones de los servidores públicos, en beneficio propio (Del Castillo, 2004). Estas conductas corruptas causan efectos perversos sobre la economía, estructura social y la competitividad, como una de las mayores fuentes de corrupción, se tiene la contratación pública, porque gran parte de los recursos, que se encuentran a cargo de las entidades públicas, para inversión se comprometen en la contratación de bienes y servicios, en el desarrollo de proyectos, con figuras jurídicas de licitación pública, que favorecen la adjudicación a particulares con capacidad económica, operativa y financiera, donde no existe transparencia en los procesos de contratación, que afectan el bienestar colectivo.

La corrupción genera inestabilidad y desequilibrio en un Estado Social de Derecho, que no permite al Estado cumplir con los fines constitucionales, los cuales le fueron encomendados; además, impide materializar los principios de libertad, equidad y dignidad; este flagelo obstaculiza la función y compromiso del Estado de ofrecer mejores condiciones de vida a sus ciudadanos, evita el acceso a la educación, salud en condiciones dignas, impide la libertad de elección, evita tomar decisiones libremente y así, se afecta el futuro de las nuevas generaciones.

Gómez y Gallón (2000) identifican siete causas principales para la corrupción en Colombia, considerada como el determinante más importante de la corrupción “producto de la negligencia y la debilidad de los sistemas de planeación y control, se reduce la

calidad de los bienes y servicios prestado por las entidades públicas. Segundo, la alta discrecionalidad en las decisiones de los funcionarios públicos, fundamentada en una cadena de actividades administrativas, que terminan dispensando la responsabilidad de estos obstáculos. Tercero, el monopolio que aún existe para la prestación de ciertos servicios por parte del Estado, debido a la falta de transparencia y disponibilidad en la información de ciertos procedimientos que contribuyen a dificultar la claridad y la acción objetiva de los funcionarios públicos. Cuarto, las débiles sanciones o castigos, son los mejores incentivos para actuar de manera inescrupulosa; las fallas en la legislación penal se deben a una falta de incentivos, la cual, estimula la corrupción. Quinto, la existencia de bajos salarios públicos es un estímulo o invitación a incursionar y mantenerse en actividades corruptas en contra de los intereses de la institución para la que se trabaja.

Por último, la burocracia clientelista, entendida esta por la sistemática sustitución de empleados públicos elegidos meritocráticamente por otros escogidos clientelistamente, como un elemento que degenera los principios de las burocracias estructuradas, permitiendo perpetuar a los funcionarios públicos en las instituciones públicas o sin ninguna experticia o conocimiento (Gómez y Gallón, 2000).

La corrupción en la contratación pública genera altos y graves costos, con repercusiones en lo económico, político y social. Las secuelas negativas de la corrupción distorsionan la economía, especialmente en las variables macroeconómicas. De esta forma, se reduce la inversión, Mauro (1995) por la incertidumbre que causa, la ineficiencia que se refleja en la baja productividad, generando sobrecostos que las empresas son incapaces de cubrir, como resultado de las acciones de los intermediarios y el pago de sobornos, causando desestímulo a la inversión local y extranjera.

Los altos costos de transacción originados en los pagos extraoficiales realizados por el contratista a funcionarios públicos en los procesos de compras estatales; irregularidades en los procesos de contratación, sumadas a las pérdidas por incumplimiento y a las condiciones de incertidumbre, generan costos, que son trasladados a un mayor precio de los bienes y servicios transados (Martínez, 2004, p. 48).

Los costos de transición están dados por el ex antes y el ex post, el primero se refiere a los costos de negociación como estudio de publicación de la licitación, estudio de pliegos, propuesta y adjudicación, elaboración de la propuesta y la segunda se refiere a costos de reajuste del contrato, renegociación y gobernabilidad, de tal manera que constituyen cuatro escenarios (Martínez & Ramírez, 2006): En el primer escenario se afectan los precios de los bienes o servicios a contratar por el pago del soborno.

La corrupción destruye la confianza del ciudadano común en las instituciones; este hecho deslegitima el Estado y se atenta contra la democracia, además los dirigentes políticos, son desprestigiados ante la opinión pública, generando el efecto de la baja participación ciudadana.

Arbeláez (2000), efectuó un estudio sobre las malas negociaciones en la contratación pública y los principales casos de corrupción se presentan así:

Institución	Cuantía (en pesos)
Instituto de Seguro Social (ISS)	3.000.000.000.000
Foncolpuertos	4.000.000.000.000
Inurbe	460.879.000.000

Caprecom	219.084.000.000
Empresas Municipales de Cali	107.566.000.000
Caja de vivienda Militar	101.000.000.000
Caja Agraria	81.544.000.000
Banco Central Hipotecario	75.000.000.000
Dragacol	26.000.000.000
Carbocol	22.000.000.000
Cámara de Representantes	5.400.000.000
Total	\$ 8.098.073.000.000

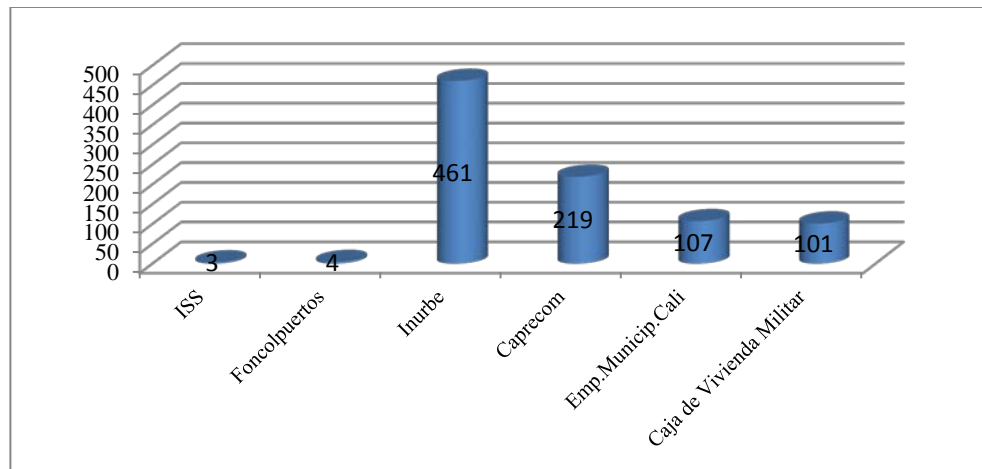
Fuente. Omaira Arbeláez. 2000.

La corrupción en la contratación pública ocasiona altos y graves costos que repercutan en lo político y social, dejando grandes secuelas que afectan la economía, al reducir la inversión, por la incertidumbre que causa, la ineficiencia, la falta de calidad, la baja productividad, que genera sobrecostos en las empresas, las cuales, son incapaces de cubrir, como resultado de las acciones intermediarias, producto de los sobornos, teniendo como resultado la baja inversión nacional e internacional.

Los más altos costos de transacción originados por los pagos extraoficiales realizados por los funcionarios públicos en los procesos de compras estatales, genera irregularidades en los procesos de contratación, sumadas a las pérdidas por incumplimiento y a las condiciones de incertidumbre; estos extra costos son trasladados a un mayor precio de los bienes y servicios transados.

En los procesos de contratación se presentan los costos ex ante y otros denominados ex post. El primero, incorpora los costos de negociación (se refiere a los costos de elaboración de pliegos, publicación, estudio de la propuesta y adjudicación de la licitación, las cláusulas de salvaguardas y el componentes ex post, hace alusión a los costos de renegociación y ajuste del contrato original y cumplimiento, sin embargo, no contempla el costo generado por los sobornos en los procesos de contratación estatal, que incrementar los costos ex ante y/o ex post (Williamson, 1985).

Los casos de corrupción en las diferentes entidades del Estado se presentan a continuación.



Fuente. Tomado de los datos de Arbeláez. 2000.

Gráfica 1. Corrupción pública.

La corrupción influye negativamente en la composición y en las rentas del gobierno, aumentando el gasto y reduciendo la recaudación de impuestos, profundizándose el déficit fiscal y haciendo menos productivo el gasto público.

*Evolución normativa y corrupción.* La evolución normativa, se consolidó en el ordenamiento la teoría de la dualidad de los contratos del Estado, cuyo significado y alcance encontró en la Ley 19 de 1982 y en el Decreto Ley 222 de 1983, su mayor expresión legislativa. Al decir del Gobierno con este nuevo estatuto se buscaba: “...imprimir agilidad, eficiencia y moralidad a la actividad contractual del Estado” (Esap, 1993, p. 33). Inmediatamente después de expedido el Decreto 222 de 1983, con efectos negativos sobre la moralidad en la gestión pública al incurrir en un excesivo reglamentarismo, en la desnaturalización del contrato y en múltiples instancias de control y revisión, que en buena medida contribuyeron a generar procesos de corrupción en las diferentes etapas de la contratación estatal, incurriendo en costos adicionales para la administración.

El exceso de controles, revisiones y autorizaciones, fueron factores que produjeron graves consecuencias sobre la eficiencia y sobre la eficacia de la gestión pública en este campo. “Lo primero en cuanto han implicado una significativa elevación de los costos afectando las previsiones presupuestales y la ejecución idónea y oportuna del objeto del contrato. Lo segundo, en virtud de que tales controles y requisitos han terminado por interferir notoriamente el cumplimiento de los fines y objetivos propios de las entidades contratantes. Adicionalmente, debe señalarse que su aplicación ha afectado la transparencia, la responsabilidad y la moralidad de los procesos de contratación pública” (Esap, 1993, p. 32).

El estatuto se apoya en la concepción del contrato administrativo como categoría esencialmente distinta del contrato de derecho privado, dándose lo que algunos autores denominaron como la desnaturalización de la figura del contrato, generándose diversos inconvenientes, por ejemplo, “...como el estatuto no previó el pago de interés, estos no

se estipulaban ni mucho menos se reconocían y, sin embargo, posteriormente la administración debía someterse a las condenas judiciales que imponían el pago de los mismos” (Esap. 1993, p. 23).

Como ya se indicó, estas circunstancias condujeron a la necesidad de modificar el Decreto 222 de 1983, con elementos normativos para la eficacia, la agilidad y la transparencia en la gestión contractual.

El modelo económico de apertura e internacionalización “impone a las entidades el reto de una mayor eficiencia en los procesos administrativos para mantener condiciones de competitividad como exigencia de permanencia en el mercado. Dentro de este contexto es que aparece el actual estatuto general de contratación de la administración pública” (Ley 80 de 1993).

En 1993, con el Gobierno de César Gaviria, se promulgó el Estatuto Anticorrupción que contiene diferentes principios y deberes en el proceso contractual. La expedición de este Estatuto obedeció a la necesidad de superar los vacíos presentes en el Decreto 222 de 1983.

En 1995, durante la Administración de Ernesto Samper, se adelantaron diferentes iniciativas para combatir la corrupción como el Decreto 250 de 1995 que reglamenta el Plan Transparencia “Para volver a creer”. Adicionalmente, se expidió el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), que contempló la creación del Diario Único de Contratación (Artículo 59), que incluye características del contratante, objeto, valor y plazo de los contratos que celebren las entidades públicas (Martínez & Ramírez, 2004, p. 52).

En el Gobierno Pastrana, a través de la Directiva Presidencial 04 de 1998, se elaboró un diagnóstico acerca de los problemas identificados en los contratos de fiducia



pública y se crearon mecanismos para superarlos; además, con el fin de controlar y sancionar los actos corruptos y establecer mecanismos de control en los procesos de contratación se recomendó a todas las entidades del Estado utilizar herramientas preventivas como los Pactos de Integridad, acudir y auspiciar las veedurías ciudadanas (Martínez & Ramírez. 2004, p. 53). Adicionalmente en julio de 2000 mediante la Ley 598 se creó el "Sistema de Contratación Estatal (SICE) y el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR) a cargo de la Contraloría General de la República (Martínez & Ramírez, 2004, p. 54).

En el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, se creó el programa de lucha contra la corrupción, tiene como uno de sus proyectos prioritarios mejorar la normatividad relacionada con contratación respecto a los vacíos que ésta presenta. La Directiva Presidencial No. 12 de 2002 estableció los lineamientos, criterios, medidas y acciones de corto y mediano plazo para garantizar la transparencia en los procesos contractuales. Estos lineamientos se ven reflejados en la expedición del Decreto 2170 de 2002, en el que se proponen mecanismos tales como veedurías ciudadanas para que intervengan en todas las etapas del proceso contractual; este Decreto está encaminado principalmente a proporcionar un mayor acceso a la información, permitiendo que en el proceso haya mayor transparencia y selección objetiva. El Decreto 2170 también establece la obligación de efectuar una publicación de los términos de referencia preliminares para los procesos de contratación, con antelación a la iniciación formal del proceso.

Actualmente existe otra iniciativa cuyo objetivo principal es corregir algunas falencias de la Ley 80 de 1993 que han sido observadas a lo largo de sus diez años de vigencia, tales como: (i) sus múltiples reglamentaciones exceptivas; (ii) las prácticas de contratación no sujetas a la Ley 80 a través de agencias de organismos multilaterales y/o

de cooperativas, y aún de convenios interadministrativos; (iii) la falta de verificación de la información y la calificación suministradas por los proponentes al inscribirse en el Registro Único de Proponentes (RUP) y (iv) la falta de centralización en la definición de políticas de contratación pública.

Adicionalmente es importante mencionar que, como continuación de la Directiva Presidencial 12 de 2002 y del Decreto 2170 de 2002, se inició el funcionamiento del Portal Único de Contratación (PUC), su propósito es mostrar en un solo sitio la contratación que con recursos públicos hacen la Nación, los departamentos y los municipios (Martínez & Ramírez, 2004, p. 55).

*Corrupción en la contratación pública.* Los recursos presupuestales del Estado se invierten en gastos de funcionamiento e inversión, por lo tanto, estos ítems son canalizados a través de contrataciones Estatales, que se permea a todos los sectores de la economía.

Uno de los graves problemas de la corrupción en contrataciones públicas, es la utilización de excepcionalidades a los procesos licitatorios, con el fin de beneficiar a intereses particulares privados, quienes efectúan cambios en los contratos, aumentando su valor, cobijado por la ley que permite “ajustes del presupuesto hasta por un 50% del valor original del contrato”; otros buscan ganar las licitaciones, con información pagada y conocida desde antes de las ofertas, llegando a ocupar los contratistas posición de líder en el mercado, eliminando la libre competencia.

De acuerdo con un estudio, compilado en el documento Conpes 3186 de 2002 “la participación promedio de la contratación del sector público en el PIB, para el período 1992-1996 fue de 16%, con un valor máximo de 20% en 1996. Esta participación

resulta importante si se tiene en cuenta que la Agricultura, la Ganadería, la Caza y la Silvicultura por una parte y por otra, la Industria Manufacturera, tuvieron cada una participación promedio de 14% en el PIB para el mismo período. Igualmente, durante este período la contratación del sector público creció, en promedio, 18%, mientras que la demanda agregada lo hizo al 5%. Al analizar la contratación del sector público por tipo de demanda, el estudio contempla que para 1999 la contratación de consumo final representó el 63% del total de la contratación del sector, la contratación de consumo intermedio el 2% y la contratación de inversión alcanzó el 35%. La disminución de la demanda de bienes intermedios resulta ser consecuencia del proceso de reforma del Estado, que ha cambiado sus objetivos en relación con la participación en actividades industriales y comerciales, reduciéndola sustantivamente durante la última década” (Conpes, 2002).

*Contratación en el Distrito.* “La Comisión de Seguimiento a la contratación” (CSC), fue creada para realizar un control sobre los contratos efectuados por el Distrito, con el fin de luchar contra la corrupción en organismos del Estado.

En el caso de la contratación sin licitación en el IDU, en grandes obras de infraestructura, \$846.383 millones fueron asignados a grandes contratistas sin previos procesos de licitación. El fenómeno se produjo por tres vías: adiciones de obras de valorización (Acuerdo 180 de 2005), a los contratos de la fase III de Transmilenio y de los distritos de conservación vial (95.430 millones); cesiones de los contratos de los Nule a otros contratistas – como Conalvías y Julio Gómez (357.204 millones)-; y reajustes en el valor de los contratos de la fase III de Transmilenio (393.700 millones). La parte del león en estas reasignaciones de recursos le correspondió a Conalvías:

recibió 515.383 millones, casi el doble de lo que se le había adjudicado en procesos licitatorios (CSC, 2010, p. 12).

Estos mega proyectos se dieron con desplazamiento de recursos sin procedimientos públicos competitivos de selección de los contratistas y orientación de la inversión, creando, objetivamente, oportunidades para la corrupción, vulnerando los derechos de quienes participaron en las licitaciones originales.

La licitación del Relleno Sanitario Doña Juana, contenía condiciones que favorecían muy claramente a Aguas de Bogotá, S. A., como si la administración hubiera estado determinada a dejar el relleno en manos de esa empresa. El contrato más grande fue en la Caja de vivienda Popular, CVP, bajo el gobierno de Samuel Moreno, celebrado por \$13.780 millones para la construcción de 667 viviendas de interés prioritario. El contrato le fue adjudicado a través de un proceso de selección enredado, a un consorcio compuesto por Constructora Villa Ángela S. A. y por Daimco SAS. La primera de esas compañías se desarrolló, al parecer, durante la reconstrucción del Eje Cafetero, Daimco SAS, fue creada en Montería, con domicilio, según la respectiva escritura, en la vía Lorica-Cereté, al momento de hacerse la selección del contratista, Daimco tenía un contrato vigente con el Municipio de Sahagún.

Otro negocio de más envergadura, fue la Empresa de Renovación URBANA, ERU, centro comercial en San Victorino, cuyo valor-ventas podría ascender a unos 780.000 millones, en este proceso de selección controversial la gerencia y las ventas, a finales del gobierno de Luis Eduardo Garzón, a una Unión Temporal controlada por Indecón S. A., pero la gestión de la unión contratista presentó posteriormente muchas deficiencias (CSC, 2010, p. 15).

El contrato más cuantioso de la Secretaria de Salud fue el celebrado por \$67.000 millones para un servicio de 70 ambulancias con sus respectivos equipos de médicos y paramédicos, en este contrato ganó la licitación una unión temporal compuesta por una empresa con cierta experiencia en ese servicio, Transporte Ambulatorio Médico Ltda. (Con el 30% del capital del consorcio), y por dos firmas constructoras, Suárez y Silva Ltda. Ingenieros Contratistas y J. A. Asociados S. A. (50% y 20% del capital, respectivamente). Suárez y Silva Ltda., amplió su objeto social un mes antes de la apertura de la licitación e incluyó la prestación de servicios de salud, mediante unidades móviles para el traslado de pacientes.

Durante el gobierno de Garzón se celebraron contratos por \$15.353 millones, de ellas, la que tiene mayores operaciones es Cooprosperar, cuyos servicios fueron muy mal calificados por la Contraloría Distrital durante el período de Garzón. Pero esas firmas no solo volvieron a ser contratadas por el gobierno de Samuel Moreno, sino que se las premió con contratos por \$161.131 millones, de los cuales \$96.000 millones quedaron asegurados mediante vigencias futuras – algo totalmente atípico, para actividades de suministro de alimentos (CSC, 2010, p. 17).

Los gobernantes corruptos no actúan solos, por lo general se sirven de amigos que están en diferentes sectores de la administración, lo cual facilita la oportunidad de negocio; aunque del hecho de que un gobernante tenga amigos provistos de buenos contratos no puede inferirse, con certeza, que participa en maniobras corruptas, pero si hay motivos para prender las alarmas porque esas relaciones vienen como anillo al dedo, para las maniobras de ese tipo.

Cualquier gobernante puede tener negocios en el exterior sin que eso indique que sea corrupto, pero también es un hecho que las cadenas de movilización de recursos de

dudosa procedencia suelen contar con terminales, en países diferentes a aquel donde se generaron y especialmente en paraísos fiscales.

La Comisión de Seguimiento considera que los elementos planteados, pueden contribuir a enriquecer el control político y la deliberación ciudadana sobre la corrupción en la contratación pública distrital y nacional.

Otros contratos que por lo general presentan vacíos y un universo de información inexacta, lo mismo que malversación de fondos, sin responsabilidad jurídica, con un continuo manejo y vinculación de Empresas poco claras, por ejemplo, hospitales de red pública, Colegios en convenio y colegios en concesión, en cuantías menores a 300 millones (Contraloría, 2010).

A continuación se presentan algunos cuadros sobre el tema señalado. Están elaborados a partir de datos de la Contraloría de Bogotá. Se tomó el universo de los contratos del Distrito, excluidos –porque por su naturaleza o magnitud distorsionan el fenómeno que se quiere presentar o porque no se obtuvo información sobre ellos- los de las empresas de vinculación especial (sociedades de las cuales es accionista el distrito); los del Fondo Financiero de Salud con las EPSs y con los hospitales de la red pública; los de la Secretaría de Educación con los colegios en convenio y colegios en concesión), los de los fondos de desarrollo local y en general, los de cuantía menor a 300 millones.

Tabla 1. *Contratación total 2005-2009*

Contratación total 2005-2009 (contratos mayores de 300 millones)						
(millones de \$ de 2009)						
Tipo de contrato	Garzón (2005-.2007)		Moreno (2008-2009)		Total	
	Monto	Cantidad Contratos	Monto	Cantidad Contratos	Monto	Cantidad Contratos
Contrato de obra	4.585.746	912	2.239.476	456	6.825.222	1.368
Otros contratos	2.264.891	1.535	2.449.136	1.433	4.714.027	2.968
Total Contratación	6.850.638	2.447	4.688.611	1.889	11.539.249	4.336

Fuente. Contraloría de Bogotá. 2010.

En esta tabla se relaciona el monto de contratación Distrital en las administraciones de Garzón y Moreno.

Tabla 2. *Contratación sin obra pública por modalidades*

Contratación sin obra pública (contratos mayores de 300 millones)				
(millones de \$ de 2009)				
Modalidad o proceso de contratación	Garzón (2005-2007)		Moreno (2008-2009)	
	Monto	% Part.	Monto	% part.
Licitación	1.027.693	45.37%	755.670	30.85%
Contratación directa menor cuantía	132.606	5.85%	508.273	20.75%
Contratación directa (convenios)	397.097	17.53%	464.392	18.96%
Contratación derecho privado	316.902	13.99%	401.512	16.39%
Contratación directa convocatoria pública	195.890	8.65%	193.581	7.90%

Contratación para objeto específico	146.1°13	6.45%	86.889	3.55%
Concurso público	44.704	1.97%	38.817	1.58%
Urgencia Manifiesta	3.886	0.17%	-	0.00%
Total	2.264.891	100%	2.449.136	100%

Fuente. Contraloría de Bogotá. 2010.

Estos contratos mayores de 300 millones, son el punto Iceberg, de más posibilidad de corrupción.

Tabla 3. *Contratación sin obra pública por tipo de contratista.*

Contratación sin obra pública por tipo de contratista (contratos mayores de 300 millones) (millones de \$ de 2009)				
Tipo de contratista	Garzón (2005-2007)		Moreno (2008-2009)	
	Monto	% Part.	Monto	% part.
Empresa privada	1.763.225	77.85%	1.743.552	71.19%
Organizaciones sin ánimo de lucro	171.472	7.57%	394.863	16.12%
Cajas de compensación	121.066	5.35%	161.364	6.59%
Universidades	121.529	5.37%	102.931	4.20%
Otras entidades públicas	87.599	3.87%	46.425	1.90%
Total	2.264.891	100%	2.449.136	100%

Fuente. Contraloría de Bogotá. 2010.

En esta tabla se plantean los contratos por licitación, los cuales, son utilizados para buscar beneficios.



Tabla 4. *Contratación con organizaciones sin ánimo de lucro por modalidades*

Contratación con organismos sin ánimo de lucro por modalidades (contratos mayores de 300 millones) (millones de \$ de 2009)				
Modalidad o proceso de contratación	Garzón (2005-2007)		Moreno (2008-2009)	
	Monto	% Part.	Monto	% part.
Contratación directa menor cuantía	5.764	3.36%	191.927	48.61%
Contratación directa (convenios)	86.604	50.51%	160.223	40.58%
Licitación	38.493	22.45%	21.168	5.36%
Contratación para objeto específico	31.788	18.54%	20.432	5.17%
Concursos públicos	6.965	4.06%	771	0.20%
Contratación directa convocatoria pública	1.858	1.08%	342	0.09%
Total	171.472	100%	394.863	100%

Fuente. Contraloría de Bogotá.

Tabla 5. *Contratación con empresas privadas por modalidades*

Contratación con empresas privadas por modalidades (contratos mayores de 300 millones) (millones de \$ de 2009)				
Modalidad o proceso de contratación	Garzón (2005-2007)		Moreno (2008-2009)	
	Monto	% Part.	Monto	% part.
Licitación	965.261	54.74%	710.910	40.77%
Contratación derecho privado	289.558	16.42%	356.663	20.46%
Contratación directa menor cuantía	116.188	6.59%	269.640	15.46%
Contratación directa convocatoria pública	186.905	10.60%	192.392	11.3%
Contratación directa (convenios)	102.842	5.83%	139.865	8.02%
Concursos públicos	37.739	2.14%	38.046	2.18%
Contratación para objeto específico	60.846	3.45%	36.037	2.07%

Urgencia manifiesta	3.886	0.22%	-	0%
Total	1.763.225	100%	1.743.552	100%

Fuente. Contraloría de Bogotá.

Tabla 6. Contratación por universidad contratista

Contratación por universidad contratista (contratos mayores de 300 millones)				
(millones de \$ de 2009)				
Modalidad o proceso de contratación	Garzón (2005-2007)		Moreno (2008-2009)	
	Monto	% Part.	Monto	% part.
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	1.212	1.00%	34.753	33.76%
Universidad Nacional de Colombia	62.927	51.78%	19.458	18.90%
Universidad Distrital Francisco J. de Caldas	22.177	18.25%	14.223	13.82%
Universidad de Cundinamarca	-	0%	7.665	7.45%
Red de Univ. Pública del eje Cafetero-				
Alma Mater	1.158	0.95%	6.900	6.70%
Universidad Pedagógica Nacional	6.284	5.17%	3.451	3.35%
Otras universidades	27.,772	22.85%	16.482	16.01%
Total	121.529	100%	102.931	100%

Fuente. Contraloría de Bogotá. 2010.

En estas tres últimas tablas se determinan los contratos mayores de 300 millones, que aumentaron en forma progresiva con la administración de Moreno.

Con respecto a la desviación de los recursos, los procesos de convocatoria pública, incluye licitación donde las condiciones exigidas no cumplen con los procesos de “razonabilidad”.

La estructuración por dentro de las entidades suele ser frágil, es común que los funcionarios no conozcan a fondo los aspectos técnicos, incluidos los costos de los negocios, motivo de la licitación ni el vaivén de los mercados en torno al soborno.

Las etapas del proceso licitatorio en aspectos previos, como pre pliegos y pliegos, exámenes de las observaciones, que les hagan a los interesados, evaluación preliminar de los requisitos habilitantes, y así sucesivamente hasta llegar a la adjudicación del contrato. Estas pautas casi nunca se aplican en el país.

La debilidad estructural de las entidades favorece la intervención de personas inescrupulosas como consultores externos, que asesoran la estructuración de los procesos, que promueven en paralelo la organización de sociedades y consorcios proponentes, otro problema de orden institucional es la falta de estandarización de los pre pliegos y pliegos. A veces en una misma entidad se preparan licitaciones que siguen formatos muy diferentes, a pesar de referirse a operaciones idénticas, es frecuente que el resultado de los procesos de estructuración de las licitaciones reúna las siguientes cinco características: No se divulga suficientemente la convocatoria y se pone un plazo demasiado breve entre la apertura del proceso y la fecha límite para presentar propuestas, se imponen barreras de entrada innecesariamente altas (por ejemplo, en cuanto a capital y magnitud de la experiencia exigidos a los licitantes) esta y la anterior característica reducen la participación y la competencia (CSC, 2010, p. 26).

Otro punto importante en la corrupción de la contratación pública distrital específicamente en los procesos de licitación, son: No se exige que la experiencia

(contratos, otras y servicios previos) sea de calidad y los estándares de cumplimiento altos, lo cual facilita el ingreso de proponentes problemáticos; no se adopta el principio de utilidad razonable como elemento regulador del precio de la licitación, lo cual permite que el adjudicatario del contrato obtenga ganancias desproporcionadas a costa de la entidad contratante; se recarga la lista de requisitos habilitantes formales (certificados, registros, traducciones, autenticaciones, copias), con lo que los funcionarios encargados de hacer la adjudicación adquieren un alto margen de maniobra para desechar o acoger propuestas; la falta de exigencia de una experiencia técnica de calidad también contribuye a que quienes se ganen las licitaciones, sean intermediarios bien conectados, que después subcontratan las obras o servicios. Frecuentemente esos intermediarios son sociedades o corporaciones cuyo objeto social es sospechosamente multipropósito, no hay transparencia en los procesos y se reajustan los precios del contrato, durante la realización de la contratación. Los contratos no se ejecutan adecuadamente, muchas veces con materiales de baja calidad, se celebran contratos con objeto difuso y poco claro, falta de precisión en la definición de las obligaciones del contratista. Es frecuente sobre todo en relación con las obras civiles, que las entidades salgan a contratar sin haber madurado los proyectos y sin que estén completos los estudios, diseños y licencias, de tal manera que no se exige ejecución a las obras, además presentan estados financieros inexistentes y con frecuencia se presenta cruces de roles, durante el proceso de la obra, actúan empresas interventoras diferentes, cada vez, de tal manera que no hay responsabilidad de ninguna firma (CSC, 2010, p. 32).

La Comisión de seguimiento en la contratación en Bogotá, determinó que durante los gobiernos del polo se perdió la transparencia en la selección de los gerentes de los hospitales y se re politizaron los centros de salud, por la influencia de concejales y

congresistas, una expresión de esto sería el aumento del personal administrativo, a costa del asistencial (médicos, enfermeras) bajo la modalidad de órdenes de prestación de servicios, adicionalmente se estaría presentando una distribución discrecional de ciertas líneas de recursos (inversiones en infraestructura y otras, convenios de desempeño, que son formas de financiación de la oferta) hacia algunos hospitales. Varios de estos centros habrían subcontratado servicios de salud con terceras entidades, incluso entregándoselos en concesión, bajo condiciones muy favorables para estas y pérdida para los hospitales. En similares condiciones de desequilibrio estarían negociando con distintos tipos de proveedores (equipos, medicamentos, vigilancia...) (CSC, 2010, p. 95).

La situación de los centros hospitalarios es dramática, porque la Ley 100 de 1993 suprimió casi del todo los subsidios a la oferta, quedaron dependiendo de las ventas de servicios a las EPSs y a los entes territoriales, en este último caso para la población vinculada. En la medida en que esa población se afiliaba al régimen subsidiado por mandato de la Ley 1122 de 2007, se acrecentó el papel de las EPSs, sin embargo, estas tienen incentivos para demorar o negar los pagos a los hospitales y se integran verticalmente con IPS de su propiedad. En general, las EPSs y las IPS privadas les imponen muchas barreras a los afiliados pobres para el acceso a los servicios y los que les prestan son de baja calidad; tampoco tienen interés en las actividades de prevención de la salud, lo cual explica que muchos índices de salud de la población vinculada sean mejores que los de las personas cubiertas por el régimen subsidiado, sin embargo, los hospitales estarían sufriendo también los efectos de otro tipo de privatización, por ejemplo, la que se cumple en beneficio de los políticos que los controlan de ciertos

subcontratistas de bienes y servicios y de los funcionarios deshonestos que se unen con estos para malversar los fondos públicos estatales.

La Ley 100 de 1993 dispone que las empresas sociales del Estado se rijan por el derecho privado en materia de contratos –lo cual no quiere decir que puedan irrespetar los principios generales de la contratación pública-. Conforme a eso el Hospital de Mesen estructuró en este caso la selección del contratista a partir de una invitación pública pero introdujo restricciones a la competencia que generan inquietudes.

La convocatoria dividió la dotación del hospital en tres grandes grupos –equipos biomédicos, administrativos y de informática- los cuales se subdividieron en lotes que agrupaban ítems heterogéneos. Esta fórmula obligaba a los proponentes a acudir muchas empresas para estructurar sus ofertas y dificultaba la participación en el proceso, además sólo se permitieron a los proponentes conocer y hacer observaciones sobre el aparte técnico de las ofertas de sus competidores, no la totalidad de las mismas, por ejemplo de 43 empresas que se inscribieron para participar sólo siete (7) presentarán propuestas, todas inhabilitadas jurídica y financieramente, pero solo la Unión Temporal Nuevo Hospital de Mesen 2008, se presentó como proponente de los tres grupos y se quedó con todos los contratos (SCS, 2010).

Las irregularidades en el hospital Simón Bolívar fueron varias: primero, se contrató más personal administrativo y menos personal de la salud; a finales de 2009 se incrementó la nómina de supernumerarios; además, se contrataron 7 médicos internistas y 11 abogados, los cuales no eran necesarios, presentándose un déficit de médicos de turno en la noche, algunos profesionales de la salud fueron contratados, pero no eran idóneos, para el cargo en un hospital de Nivel III (CSC, 2010, p. 99).

*Mecanismos contra la corrupción.* La población colombiana debe sentarse a reflexionar sobre el comportamiento de sus líderes políticos, religiosos y aquellos entes de control y vigilancia, polares institucionales que imparten justicia, nada es tan desmoralizante ni tan costoso en medio de un conflicto social tan acentuado como el que vive el país, que la existencia generalizada de prácticas corruptas en el manejo de los dineros públicos, en particular dentro de los procesos de contratación estatal. Se plantea la necesidad de reconocer que el problema tiene características más profundas, que requiere soluciones estructurales, situación frente a la cual se sugieren algunas alternativas generales.

Según la lógica de las consideraciones de los beneficios y los costos, los programas contra la corrupción se basan en cuatro mecanismos: 1) “Reducir el número de transacciones en las cuales participan los funcionarios públicos; 2) Reducir los beneficios derivados de cada transacción corrupta; 3) Elevar la posibilidad de ser penalizado; y 4) Elevar las penas por corrupción” (Martínez & Ramírez, 2004, p. 15).

En cuanto a reducir los beneficios esperados, las posibles soluciones dependen de los factores que influyen las expectativas de los funcionarios públicos, particularmente el manejo que históricamente se le ha dado a los casos de corrupción, a la calidad del sistema judicial, a la fortaleza de las instituciones legales y a las posibilidades de manipular el sistema a través de reformas legales y de la interpretación velada de la legislación existente.

Con respecto a la penalización se recomienda como parte de un proceso con tres etapas: detección, procesamiento y penalización. Lo primero se puede lograr con una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral, estableciendo estándares para los servicios que la comunidad debe recibir, permitiendo la independencia de los

medios de comunicación, haciendo más transparente la relación entre lo público y lo privado, fortaleciendo los procesos legales.

En el plano del procesamiento y penalización se requiere garantizar la independencia del sistema judicial y su transparencia. Además, claramente hay un problema de credibilidad y reputación que debe ser resuelto. Para ello es vital la independencia de los medios de comunicación. El incremento de las penas en una solución cuando son extremadamente bajas, pero tal vez más importante que ello es la clarificación de las mismas, cuando estas son ambiguas o cuando se prestan para la discrecionalidad de los jueces (Martínez & Ramírez, 2004, p. 27).

En el caso de las contrataciones del Estado, se debe analizar la conveniencia de indemnizar a los licitantes clasificados y mejor colocados cuando se demuestre que la empresa ganadora del contrato fue seleccionada irregularmente. El pago de las indemnizaciones lo debe realizar la empresa que abre la licitación, y la empresa favorecida debe de ser sancionada privándola de participar en futuras licitaciones. En este mismo orden de ideas, se hace necesario establecer incentivos para resaltar aquellos proyectos y contratos donde se demuestre transparencia en todas las fases del proyecto (pre inversión, inversión y desarrollo) y donde se observen los mejores resultados, pero también se requiere ofrecer otros incentivos adecuados que permitan el esclarecimiento de la verdad en muchos de los casos de corrupción, que afectan a la sociedad en su conjunto. Es claro que en cada situación, actualmente la verdad depende de quien la cuenta y de qué institución la investiga; por ello, es necesario considerar el ofrecimiento de inmunidad y sanciones limitadas, a cambio de la confesión pública de los actores, para saber en detalle cómo se llevan a cabo y quiénes están comprometidos en los desfalcos que se le están haciendo a la nación. Sería interesante que, a cambio de la



muerte política de los responsables, se les ofrezca inmunidad en cuanto a los problemas penales que enfrentan los individuos comprometidos (políticos). Se arreglaría que la devolución del dinero comprometido fuese suficiente para no tener un problema penal, los involucrados deben contarle al país cómo llevaron a cabo los ilícitos y que se pueda conocer quiénes son los responsables. De esta manera se podría dar claridad a las impresionantes relaciones que se tejen en cada caso, y no como hasta ahora, que se desconoce la conexión política, al tiempo que un puñado de funcionarios medios es ejemplarmente penalizado y criminalizado por recibir órdenes o por efecto de soborno (Martínez & Ramírez, 2004, p. 32).

Es necesario retomar también la experiencia de la lucha contra otros grupos delincuenciales. Así por ejemplo, se deben crear disposiciones legales para el decomiso de fondos y bienes provenientes de prácticas corruptas, cuando los bienes adquiridos sean producto de las actividades ilícitas del narcotráfico y lavado de dólares. Se debe avanzar también en infiltrar las redes de corrupción para desestimularlas, divulgando información que el sistema corrupto prefiere mantener oculta, documentando y divulgando las compras de casas, automóviles y artículos de lujo de los funcionarios públicos, todo esto a través de agentes secretos debidamente entrenados, para crear ambientes de desconfianza entre los corruptos (Martínez & Ramírez, 2004, p. 25).

Cuando la ley no rinde los frutos esperados, hay que pensar en que existen otros elementos predominantes, como bien lo ha enseñado Douglas North (1991), con su “caracterización de las reglas formales e informales”, siendo las segundas aquellas derivadas culturalmente e instituidas por la misma sociedad. Es por ello que en determinados contextos es imposible que la penalización legal resuelva el problema. En el caso colombiano el argumento tiene sentido y ciertamente cualquier solución debe

llevar a enmendar los comportamientos institucionalizados por años de convivencia con el narcotráfico, la guerrilla y toda clase de grupos que le disputan el monopolio a la Ley y al Estado.

Con relación a los recursos de regalías, en el 2010 el ministerio de Hacienda declaró que: “La Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación reportó a los órganos de control un total de 21.681 irregularidades en la ejecución de los recursos, pero indicó que en estos casos no se llegó a una efectiva sanción”. Igualmente, el documento cita declaraciones del Procurador General de la Nación a la Revista Cambio, del 1 de octubre de 2009, en la cual se afirma que “en 750 entidades regionales y municipales, funcionarios corruptos han saqueado cuatro billones por concepto de regalías (Cesar se destaca por el mal uso de las regalías del carbón). Los procesos comprometen a 48.000 funcionarios, entre ellos 800 alcaldes y 30 gobernadores y, según la Procuraduría, esta es sólo, la punta del iceberg de la corrupción”. Adicionalmente el fiscal General de la Nación en ese momento, Guillermo Mendoza Diago, cita en El Tiempo, Agosto 20 de 2010: “El ente investigador afirmó que el saqueo a estos recursos supera el billón de pesos y si no hay soluciones “vamos camino al desastre”. Para el Fiscal, Colombia “va rumbo a ser una segunda Nigeria” por el alto grado de corrupción que hay en materia de regalías. “En ese país los gobiernos corruptos se robaron todas las utilidades del petróleo. Acá sucede lo mismo con los departamentos en materia de regalías”, afirmó. “Con relación a los recursos del Sistema General de Participaciones”, un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación (Unión Temporal, 2010) señala que hay “una pérdida importante de recursos en los sectores básicos de educación, salud y agua potable”. En la participación para agua potable y saneamiento básico dicho estudio estima que las fugas agregadas representan entre el 20% y el 25%

de los recursos asignados (200.000 millones de pesos anuales); en educación la pérdida estimada de recursos en 2007 fue de \$ 1.2 billones, equivalente a 13% de la asignación de recursos en dicha vigencia.

### *Conclusiones*

El país se encuentra sumido en un conflicto interno donde la vida vale menos que nada; las componendas de los políticos por el poder minan las instituciones estatales permeándose a un filtro público como son las relaciones contractuales, contratos públicos, donde se fundamentan los sobornos y la corrupción que trasciende desde lo público nacional a los entes territoriales, afianzándose en un sistema jurídico débil, ineficiente muchas veces interpretado de acuerdo al leguleyo de turno.

La corrupción es el peor flagelo que hace los mayores estragos en el desarrollo económico y social sostenible, el cual perpetúa la pobreza, se presentan frecuentemente escenarios de corrupción con un ingrediente importante y burocrático, que es el robo continuado de los recursos públicos, en un círculo sin ley, que casi siempre favorece al delincuente de cuello blanco.

Las bajas penas y los vacíos de ley, impiden que la justicia actúe en beneficio del ciudadano, buscando que las instituciones sean transparentes y las personas tengan fe en el Estado.

Este fenómeno afecta al Estado de derecho, al sistema económico, al régimen político y a la violación de la normatividad, creando caos en un país, reservorio de recursos naturales, con una gran biodiversidad en flora, fauna, minerales y una población recursiva, que tiene los ingredientes necesarios para ser un gran país.

*Referencias*

- Arbeláez, O. (2000). *Una década de corrupción*. El Colombiano, 15 de Abril, Medellín.
- Comisión de Seguimiento en la Contratación de Bogotá. (2010). P. 99.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2002). *Estudio sobre la percepción de empresarios colombianos*. Bogotá.
- Conpes. Ministerio de Tecnologías. (2002). *Lucha contra la corrupción*.
- Contraloría General de la Nación. (2010). *Informe sobre contratación pública Distrital*. Comisión de Seguimiento en la contratación de Bogotá. P. 95.
- Castillo, A. (2004). *Medición de la corrupción: “Un indicador de la rendición de cuentas”*. Auditoría Superior de la Federación. México.
- Diccionario de la Real Academia Española. (2013).
- Escuela Superior de Administración Pública. (1993). *Estatuto general de contratación de la administración pública*. Ley 80 de 1993. Publicaciones. Bogotá.
- Gómez & Gallón, S. (2000). *El fenómeno de la corrupción y su influencia en la Economía Colombiana, 1969-1999*. Universidad de Antioquia. Medellín.
- Maldonado, A. (2011). *Documento de política de lucha contra la corrupción*. Documento, Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá.
- Martín, F. (1999). *Corrupción y desarrollo: Una revisión crítica de la literatura*. *Corrupción en las Instituciones públicas*.
- Martínez, C. (2004). *Corrupción en la contratación pública*. p. 48.
- Martínez & Ramírez. (2004). *La corrupción y los costos de transacción*. Una mirada de la contratación Estatal Colombiana. Bogotá.

Mauro, P. (1995). *Corrupción y crecimiento de la economía*.

North, D. 1991. *Economía y corrupción y Estado*. Comisión de Seguimiento a la contratación de Bogotá. Informe 2010.

Transparencia Internacional. (2003). *Estudio sobre índices de corrupción*.

Villamayor, J. (2001). *Poder público legitimidad y corrupción*. Economía Colombiana y coyuntura política No. 282. Contraloría. Bogotá.