

**LA CONTRATACIÓN DE OBRAS CIVILES EN BOGOTÁ:  
UNA PROPUESTA PARA MITIGAR LA CORRUPCIÓN**



**ELABORADO POR:  
CAROLINA CALDERÓN  
CÓDIGO: 4401664**

**PRESENTADO A:  
DR. MIGUEL AUGUSTO GARCÍA BUSTAMANTE**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS – POSGRADO  
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
BOGOTÁ D.C  
2015**

En Colombia existe un tema de cultura y concientización, por más leyes que hagan siempre se encontrara una manera de violarlas, sobra todo en el negocio de la contratación de obras civiles en donde se manejan muchos dineros y sobre todo muchos favores políticos.

Debido al gran escándalo que se ve por los medios informativos con respecto al carrusel de la contratación, nos queda la incógnita de ¿En dónde comienza el problema de corrupción entre al gobierno distrital y los contratistas? En relación con la estructura, las finanzas y el patrimonio de la ciudad, es necesario buscar a fondo el momento exacto donde se nace este proceso de corrupción entre contratistas y contratantes

El tema que se tratará es la corrupción que se presenta en la contratación de las obras civiles para la ciudad de Bogotá. Se pretende dar a conocer el manejo que se hace de la contratación desde lo público y el concurso del sector privado en el negocio, especialmente en la obra civil e infraestructura de la ciudad de Bogotá con el objeto de presentar algunas diferencias que mitiguen el problema citado, favoreciendo un mejor control en la contratación para prevenir problemas de corrupción.

Se enunciará en forma concreta y clara la estructura organizacional del Distrito Capital, así mismo quienes son los responsables de la contratación y en citados casos se explicará como la contratación termina circundada por unos cuantos vicios procedimentales que terminan en actos de corrupción, que han colocado a la ciudad ante una serie de situaciones de desventaja competitiva, retrasos e incumplimientos en las obras civiles, sobrecostos y padecimientos de los ciudadanos en el día-día de la ciudad y de sus vidas.

Se realizarán lecturas y análisis de bibliografías obtenidas desde la Web como Artículos de revisión, de reflexión, de prensa y revistas especializadas, libros entre otros; los cuales se someterán a análisis que permitan extraer similitudes,

diferencias conceptuales y procedimentales, que nos permitan argumentar la verdad de la hipótesis.

Por último se plantearan conclusiones que soportan las recomendaciones direccionadas a establecer, teniendo en cuenta la cantidad de obras de gran magnitud que se van a realizar en el Distrito en los próximos años, obras como Metro, la Troncal Avenida Boyacá, Cables Aéreos [Ciudad Bolívar y San Cristobal], Redes Ambientales Peatonales Seguras, Proyectos de Renovación Urbana [Fenicia, San Bernardo entre otros]. (Invest, 2015).

Como lo define Martínez “La palabra corrupción etimológicamente viene del latín *curruptus*, que significa descomposición, podredumbre o desintegración, igualmente, se identifica como el proceso degenerativo de las normas y de los valores que se establecen en la sociedad”. Según Gómez “La corrupción es definida como: la apropiación privada (indebida) de un bien público”. (Martínez et al, 2006 pp. 148-162.).

Según la revista credencial “La corrupción en sus diversas manifestaciones afecta a la mayoría de los países, pero sin duda sus efectos sociales y económicos son devastadores y su amplitud incomparablemente más grande en aquellos que por su menor grado de desarrollo están gobernados por Estados débiles y élites rapaces. Entre las consecuencias, y no las menos graves se cuentan la desmoralización generalizada y la pérdida de legitimidad del sistema político”. (Revista Credencial Historia, Noviembre de 1999).

La corrupción ha sido de todos los tiempos pero haciendo un breve recuento para tomar algún punto de partida en el presente ensayo, nos remontaremos al año 1903 la pérdida de Panamá con sobornos a funcionarios oficiales que se prestaron para tal fin.

Se trata en que para 1905 la entrega de los terrenos petrolíferos de Barrancabermeja a Roberto Mares, ahijado de matrimonio del presidente para la época, Rafael Reyes Prieto. Así las cosas, los debates en la primera mitad del siglo XX en el Congreso estuvieron relacionados con abuso de poder, desfalco y tráfico

de influencias, y a partir de este momento la corrupción paso a ser encubierta con gobiernos dictatoriales que no permitieron el ejercicio del control y un sistema de reparto burocrático del Frente Nacional.

El Frente Nacional no hace más que repartir el poder entre liberales y conservadores aplastando a la oposición política, y creó un estado que garantizó prebendas y privilegios a la clase, familias y empresas cercanas al poder, cerrando las posibilidades de acceso a la clase humilde y trabajadora.(Resumen Donde está la franja amarilla, 2013).

Llegamos a tal punto que la corrupción ya tiene alarmada la opinión pública y ha generado un gran debate, y surge la pregunta sobre qué tan ‘natural’ es la corrupción dentro de la cultura política colombiana, dijo alguna vez el difunto ex presidente Julio César Turbay Ayala: “Tenemos que reducir la corrupción a sus justas proporciones”, y pareciera este más que un dicho coloquial un designio de permanencia en este absurdo, una consigna que surge de una doctrina comportamental donde los políticos, los funcionarios públicos, las entidades públicas y los representantes legales y las empresas privadas cabalgan sobre la constitución y la Ley. (Revista Sin Corbata. 2011, p 2,3).

La Administración Distrital está conformada por 13 sectores, los cuales cuentan con entidades adscritas o vinculadas, conformando así una estructura organizacional y administrativa de gran dimensión y complejidad. (Portal web Alcaldía de Bogotá, 2015)

Para el año 2014, no se encontraron consolidados valores de obra civil e infraestructura contratada por el Distrito, tampoco lo presupuestado para 2015; pero este despliegue de entidades con sus respectivos presupuestos para contratación y teniendo en cuenta que por ejemplo para el 2015 el presupuesto Distrital aprobado por el Concejo \$17.302.281.100.000, es una cifra considerable para nada despreciable. (Secretaría de Hacienda, 2014).

Se tienen datos globales que se citan por tratarse de una información valiosa y escasa, toda vez las entidades en su mayoría no detallan que rubros se destinaran a

obra civil e infraestructura, según (El tiempo, 15 de Diciembre 2014) del presupuesto 2015 se girará para infraestructura educativa la suma de 556.000 millones de pesos, 725.622 millones de pesos de inversión aprobados para el IDU, La UMV con una reducción importante de recursos para el 2015 contará con 133.628 millones, que invertirá principalmente en reparar vías locales.

Existen muchos casos de corrupción, de los cuales citaremos los más flagrantes y representativos, como lo dice (Semana, 28 de noviembre 2013) El periodista Felipe Romero en su libro "El Cartel de la contratación" cuenta en una forma muy clara como en una jugada ilegítima y vergonzosa el entonces alcalde de Barranquilla para el año 2008 Alejandro Char Chaljub en un proceso lleno de irregularidades adjudicó por licitación el contrato para el manejo del sistema de recaudo del Transmetro en la ciudad por un valor que, según los cálculos de la alcaldía de Barranquilla, superaría el billón de pesos, la empresa ganadora fue Recaudos SIT Barranquilla, ganadora por 70 puntos sobre la firma coreana EB Corporation.

Continuando con que el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía realizó un sinnúmero de investigaciones que determinaron que el ganador del contrato debió haber sido la firma Coreana EB Corporation y no Recaudos SIT de la cual eran socios los Nule. Son tantas las irregularidades de dicho proceso que hubo falsificación de información suministrada por Recaudos SIT respecto de su experiencia, sin contar con que los Nule y el alcalde Char son familiares, adicionalmente los sobrecostos que se han pagado por parte de la ciudad de Barranquilla de cuenta de este entuerto, a pesar de todo lo acontecido con este contrato tanto la Procuraduría como la Fiscalía archivaron el proceso.

Según (El Tiempo, 25 de mayo de 2015) no se puede pasar por alto la experiencia adquirida con la obra de la calle 26, donde se evidencio:

- Ejemplo claro de Corrupción
- Falta de planeación
- La licitación la ganaron los Nule con falsificación de documentos financieros para demostrar solidez
- Complicidad de funcionarios del IDU

- Demoras monumentales, estaba presupuestado que los buses rodarían en agosto de 2010 y la realidad fue que iniciaron operaciones junio de 2012
- Sobrecostos en que incurrió el Distrito por valor de 200 mil millones de pesos para reactivar la obra luego de cesión del contrato (polémica por lo demás)

Por otra parte y realizando un valioso análisis sobre las lecciones que se deben tener presentes, el metro de Medellín, la más valiosa experiencia de lección aprendida que más a la mano tiene el proyecto Metro de Bogotá donde:

- Los sobrecostos llegaron a 3,2 veces de lo inicialmente presupuestado
- Falta de planificación que no permite identificar los riesgos técnicos asociados al proyecto.
- Retrasos y parálisis en los trabajos
- Se requiere un muy buen proceso de adjudicación a un contratista sólido, con capacidad técnica y financiera, y con experiencia verificable en este tipo de trabajos.
- Contratar una interventoría técnicamente fuerte que garantice una supervisión oportuna y cumplimiento del cronograma de trabajo.
- Entre 2000 y 2009, además, hubo un pleito entre las autoridades a cargo de la obra y el Consorcio Hispano-Alemán, por toda clase de diferencias. “Se debe tener mucho cuidado y cautela para evitar litigios internacionales”, agregó la Gerente del Metro.
- Un solo contratista tuvo a su cargo las tareas de estudios, diseños y construcción. “Es más recomendable distribuir esas contrataciones y no concentrarlas porque se pierde el margen de maniobra”, explicó la gerente del Metro de Medellín.
- Recomendó la Gerente del Metro de Medellín un pensar en un sistema integrado de transporte público.

En esta misma publicación se resaltan una serie de características que por su presencia o ausencia determinan el logro y avance de los delitos contra la ciudad en casos nefastos como el del Carrusel de la Contratación:

- Delitos cometidos por funcionarios en la adjudicación de millonarios contratos de obra pública en Bogotá entre el 2007 y el 2012, previo pago de sobornos por parte de los contratistas.
  
- Los documentos de licitación deben ser transparentes, con responsabilidades definidas, criterios de evaluación de ofertas y oferentes acordes a la magnitud del contrato, con cláusulas claras de resolución de conflictos, previsiones sobre fraude y corrupción”, señala Cuéllar.
  
- La falta de una fuerte Institucionalidad y aún se está en mora de sacar adelante la Empresa Metro, con un gerente experto en grandes proyectos de infraestructura. Dice el director del IDU, William Camargo, que debe haber “una gerencia robusta y un equipo de alto nivel, coordinado entre el Distrito, la Nación y los organismos de control que monitoree todo el proceso, es decir, el suministro de equipos, la construcción del metro y la operación y el recaudo de los pasajes”.
  
- “Tiene que haber una coordinación institucional muy grande. En estas obras surgen asuntos relacionados con el medioambiente, la movilidad y el patrimonio, y en muchas ocasiones hay que tomar decisiones en caliente y por eso se necesita una gerencia sólida y una subordinación de todas las entidades del Distrito al proyecto más importante de Bogotá”, como dice Camargo.
  
- Así mismo, el IDU señala que se debe crear una “bolsa contingente de recursos” para ir cubriendo de manera rápida todos los imprevistos que surgen en el desarrollo de una mega obra como el metro.
  
- “Hay que tener un mecanismo de resolución de conflictos que sea expedito y que los trabajos no se detengan por situaciones que no estaban contempladas o cuantificadas”, anota Camargo. Uno de los problemas más recurrentes en las obras en Bogotá son las redes de servicios públicos,

debido a su antigüedad y la necesidad de renovarlas por completo. “Esa es una contingencia que siempre aparece”, dice Camargo.

- Por último, además de la falta de planeación y la corrupción, el otro mal a atacar será el afán de los políticos. Muchos de ellos quieren correr –más que un metro– para entregar la obra y obtener réditos políticos a como dé lugar, sin medir las imprevisibles consecuencias.

Opiniones importantes y que hay que tener en cuenta son los de la veedora distrital y el presidente de la república.

En una entrevista realizada a Adriana Córdoba, sobre (Andes, 2015) “Que tan grave es la corrupción en Bogotá?”, donde hace las siguientes precisiones:

Ella define la veeduría como un ente de control que busca prevenir e identificar donde hay riesgos para que el alcalde y su equipo puedan actuar y corregir si es del caso, afirma que robar lo público es robar lo que hemos hecho con el esfuerzo de todos y que ha existido un control posterior más que un control preventivo ya que no existe un instrumento técnico y valido lo suficientemente objetivo que nos permita calcular un índice de transparencia para la ciudad. Existen índices de percepción donde se pregunta al ciudadano sobre que asignación daría de corrupción a los funcionarios públicos asignando el 70%, así mismo la Cámara de Comercio de Bogotá realiza una encuesta a los empresarios sobre el mismo tema y estos consideran un 70% al igual que los ciudadanos pero este valor es producto de la percepción.

Considera que son muy graves los retrasos para el desarrollo de la ciudad originados en situaciones como la del Carrusel de la Contratación, que para combatir estos casos actualmente se está construyendo un indicador con tres componentes de visibilidad, calidad de la gestión y los avances.

Según ella las acciones colectivas disminuyen los temores a denunciar la corrupción que afecta la construcción del estado social de derecho y define lo público como esa



interacción entre lo estatal y lo privado, ese espacio donde todos somos iguales a la hora de hacer una fila o exigir un derecho, es lo que hemos construido entre todos, para ello resalta que en la construcción de la política contra la corrupción desde la veeduría distrital y en su página WEB se encuentran sesenta herramientas diseñadas y de acceso a los ciudadanos para denunciar a los corruptos.

Según (Secretaría de Transparencia Presidencia de la República, 20 de Agosto 2015) el presidente de la República Juan Manuel Santos expreso a través de radio Santa Fe el 8 de agosto de 2015 que (....)

“Bogotá tiene brújula y mapa para combatir la corrupción, Tras 3 años de trabajo, 35 mesas de construcción conjunta y la participación de más de 700 personas, hoy entidades y organizaciones del sector público y privado, la academia, los gremios y los medios de comunicación se reunieron para enviar un contundente mensaje de que no están dispuestos a tolerar más la corrupción en Bogotá y para presentar públicamente su compromiso de trabajar por una ciudad más íntegra y transparente, y compartir una misma ruta en la que la Honestidad sea el proyecto colectivo”.

Igualmente dice que esto trata (...) “de una iniciativa público privada sin precedentes en Bogotá, pues por primera vez en la historia de la ciudad más de 50 actores públicos y privados, de carácter local y nacional, se unen para sellar con la firma de un Pacto Ciudadano e Institucional su compromiso de implementar en la ciudad, de manera corresponsable, una Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción –PPTINTC- que será adoptada por el Alcalde mediante Decreto, en el transcurso de la semana”.

Siguiendo con el tema se apunta que “La Veedora Distrital dijo que las entidades y organizaciones deben seguir trabajando en sus planes de acción e integrarlos en torno al logro de propósitos comunes como la implementación en la ciudad de un Sistema Permanente de Petición y Rendición de Cuentas; un Sistema de Formación en Cultura Ciudadana y Control Social; un Sistema de Alertas de Prevención de Mala Administración y Corrupción; un Sistema de Controles y Sanciones; un Sistema de Monitoreo y Evaluación; y la plena

implementación de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública”.

Así mismo (...) “la Cámara Colombiana de la Infraestructura es otra de las entidades comprometidas. “Tenemos al servicio de la transparencia 2 herramientas: el observatorio de contratación el cual diagnostica las malas prácticas en los procesos de selección de obra pública en el país, y el código de autorregulación gremial el cual es una herramienta para lograr competencial leal efectiva y transparente de nuestros empresarios afiliados hacia el Estado”, explicó el Vicepresidente de la CCI, Jorge Marín”.

Dentro de las atribuciones del Alcalde Mayor se encuentran las de Asegurar la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales del erario y decretar su inversión con arreglo a las leyes y acuerdos., así mismo Adjudicar y celebrar los contratos de la administración central, de conformidad con la ley y los acuerdos del Concejo.

Tales facultades podrán ser delegadas en los secretarios y Jefes de Departamento Administrativo. (Decreto 424 de 2011. Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá).

El principal responsable del manejo de la contratación en Bogotá es el Alcalde Mayor, según C-365-01 Corte constitucional “El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto Sentencia.(Corte Constitucional, 2001) . Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto. Así mismo y bajo fallo proferido de segunda instancia la Procuraduría General de la Nación recuerda en dicho fallo la responsabilidad del Alcalde ante la delegación de ordenador del gasto en los funcionarios que a bien cumplan mediante delegación dicha función.( Procuraduría General de la Nación, 2003).

Así las cosas la responsabilidad y el manejo de la contratación están en cabeza del alcalde y algunos ejemplos de delegación de la función como ordenador del gasto son estos como Las Secretarías de Despacho, Gerencias de hospitales, Las

Alcaldías Locales, Gerencia de Transmilenio, Gerencia Fondo y Vigilancia y Seguridad del Distrito, Dirección de la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos, Dirección del IDU entre otros, complejizando el desarrollo contractual entre estos el de obra civil.

Eso es lo que dicta la Ley, mas sin embargo, según la revista semana conoció documentos que probarían que quienes manejan las negociaciones en Transmilenio son los operadores. (Semana, 20 de septiembre de 2015).

Hasta la Fiscalía general de la Nación está en la lupa, dice la que luego de los cuestionamientos realizados por diferentes medios el Fiscal Eduardo Montealegre, activó en su página web el botón rojo de contrataciones, la pregunta que sus críticos se hacen ¿Por qué no lo encendió antes de? (Semana, 20 de septiembre de 2015)

Repasando este contenido se puede intuir que más allá de quien maneja la contratación de la alcaldía de Samuel Moreno terminaron manejando y direccionando desde un cartel muy bien conformado por contratistas, particulares, funcionarios de rango medio y alto, directores de entes de control, el alcalde de turno y su hermano.

A continuación se listan algunas LEYES, Decretos y jurisprudencia de interés a tener en cuenta en los procesos de contratación de obra pública para ambas partes:

- LEY 80 de 1993 ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.(Secretaría del Senado, 2015)
- LEY 1712 de 2014: ARTÍCULO 1o. OBJETO. El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. (Secretaría del Senado, 2015)
- DECRETO 339 de 2011: en el artículo 11 y de conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, todas las personas naturales o

jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público y fondos de orden distrital, celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición. Así mismo, en el inciso 3° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, dispone: las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales pagaran con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. (Portal Secretaría de Hacienda del Distrito, 2015)

- Ley 57 de 1887. Código Civil colombiano. Artículos 15, 1616, 2053, 2057, 2060, 2061, 2351 y 2356. (Posada, 2011)
- Ley 400 DE 1997 (Agosto 19) “Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes”. Publicada en el Diario Oficial No. 43.113, del 25 de agosto de 1997. Artículos 1 y 4 (Posada, 2011)
- Ley 675 de 2001 (Agosto 3). “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”. Publicada en el Diario Oficial No. 44.509, de 4 de agosto de 2001. Artículo 19 y 20. (Posada, 2011)
- Ley 1480 DE 2011(Octubre 12) “Por la cual se expide el estatuto del consumidor y se dictan otras disposiciones”. En trámite de sanción presidencial. Artículos 8 y 10. (Posada, 2011)
- DECRETOS COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 410 DE 1971 (Marzo 27) “Por el cual se expide el Código de Comercio”. Publicada

en el Diario Oficial No. 33.339 del 16 de junio de 1971. Artículos 20, 822, 928. (Posada, 2011)

- JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-035 de 1997. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. 58 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 02 de junio de 1958. Magistrado Ponente: Ignacio Escallón. (Posada, 2011)
- Sala de Casación Civil. Sentencia de 13 Mayo del 2008. Magistrado Ponente: César Julio Valencia Copete. (Posada, 2011)
- Sala de Casación Civil. Sentencia del 05 Junio 2009. Magistrado Ponente: Jaime Alberto Arrubla Paucar. TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO. Árbitros: Rafael H. Gamboa Serrano, José Alejandro Bonivento Fernández, Ramón Eduardo Madriñán de la Torre. Laudo del 16 de febrero de 2004. Litigio entre Conavi Banco Comercial y de Ahorros S.A y Conconcreto S.A. CIRCULARES COLOMBIA. (Posada, 2011)

La socióloga Marcela Restrepo directora del sector Público de Transparencia por Colombia, explica cinco (5) situaciones por las cuales la corrupción persiste:

- Debilidad de las instituciones: los individuos compiten para tener una mejor calidad de vida sobreponiendo los intereses propios y esto los lleva a ambicionar el dinero. Es aquí donde las instituciones y entidades tienen que vigilar los comportamientos. Cita entre los ejemplos el caso del IDU en el carrusel de la contratación. ¿Qué tanto contribuyen a que la cultura del atajo, del todo vale, siga pasando de generación en generación?

Así mismo y según (Moreno, L, 2012) “La infraestructura en Colombia es una historia desgraciada toda vez los contratos de infraestructura en Colombia son anacrónicos. De una parte, cuando se trata de una obra pública, el contrato se suele asignar a un contratista que no tiene capacidad financiera para ejecutar su objeto, y que si no

tiene un generoso anticipo, no es capaz de hacer nada. Estos anticipos se suelen cubrir de pólizas de garantía, pero luego se diluyen en una dinámica de demorar la ejecución del contrato por cualquier motivo, pues parece haber certeza de que las sanciones llegan tarde y mal, y de que las caducidades no se declaran nunca. La práctica de los contratistas parece ser la de obtener el negocio y luego dedicarse a hacer todo lo posible para demorar su ejecución, obtener un reajuste y, si se puede, obtener el mayor beneficio sin hacer nada. Lo más aberrante de esta estrategia es que funciona. Y funciona porque el Estado, pese a todo, sigue diseñando mal, negociando mal y re-negociando mal” (.....) “Cuando se trata de concesiones, se suele hablar de varias generaciones de contratos, incluso por los entes gubernamentales, aunque sería mejor dejarse de eufemismos y hablar de varias generaciones de fracasos. En una combinación curiosa, las concesiones en Colombia suelen tener anticipo, aunque a veces el anticipo corresponda al cobro anticipado por el uso de la obra que no se construye, como pasa con múltiples peajes en nuestras carreteras. En su ejecución es habitual cambiar una y otra vez los diseños, con los tipes y aflojes que esto genera”.

- Se acepta y no se denuncia: cuando se sobornan funcionarios públicos, un concejal para acceder a un subsidio, en la última encuesta que Transparencia por Colombia les realizó a 611 empresarios, el 61 por ciento de ellos admitió que los sobornos ayudaban a agilizar los procesos para contratar con el Estado, y no pagarlos implicaba perder el negocio. Los empresarios consideran que hay que pagar un porcentaje del contrato para asegurar la adjudicación del mismo. esto genera ineficiencias en la asignación de recursos (Informe nacional de competitividad 2014-2015, 2015). Muy bajas penas y efectividad en las condenas del aparato judicial e investigativo.
- Falta protección de testigos: el miedo y el estigma hacia quien denuncia es un punto a favor de los corruptos. Casi nunca pasa nada y la impunidad desmotiva.

La protección de testigos y denunciantes en el país está avanzando en temas relacionados con el conflicto armado, pero no ocurre con quienes denuncian casos de corrupción. Ejemplos sobran, para el caso de Bogotá las amenazas contra el ex -subdirector del IDU, Inocencio Meléndez, involucrado en el caso del carrusel de la contratación y quien intenta negociar con la Fiscalía (Semana, 20 de septiembre de 2015)

- Falta de educación: el país no tiene un canal claro para denunciar. Al ciudadano le cuesta saber dónde puede denunciar e identificar si determinado delito es competencia de la Procuraduría, la Contraloría o la Fiscalía.
  
- Falta de información: en el análisis de riesgo de corrupción que emitió Transparencia por Colombia hizo una alerta sobre la falta de transparencia en la contratación pública y advirtió que las entidades del Estado no cumplen con su obligación de hacer públicos todos los procesos de contratación que realizan. Según el Informe nacional de competitividad 2014-2015: “Ninguna entidad del orden nacional tiene una exposición total de su información, situación que aumenta el riesgo de corrupción, así mismo la corrupción proviene muchas veces del exceso de trámites y procedimientos engorrosos, que presiona a los empresarios al ofrecimiento de sobornos”. (Consejo Privado de Competitividad, 2015)

Es indispensable, tan importante que participa desde el análisis y controles en el diseño hasta la entrega de la obra, es vital para lograr el objetivo de culminar la obra con el cumplimiento de los requerimientos y requisitos.

En (Gorbaneff. Y., Gonzalez. J., Barón L, 2011 pp 413-428) Se plantea (...) “los mejores resultados en contratos de obras se logran cuando entre el comprador y el contratista existe una relación de cooperación y de competencia (...). Si el comprador tiene una enorme base de contratistas potenciales y los rota con frecuencia, alienta la competencia, un procedimiento que busca beneficios de corto plazo. Si invita a pocos proveedores, señala su intención de establecer una gobernanza híbrida tipo alianza. Para que surja la cooperación [teoría de juegos de John Forbes Nash] es fundamental la continuidad de la relación, la cual sólo es

posible si la base de proveedores es pequeña. El control social se logra mediante una relación de largo plazo y la expectativa de contratos futuros. El caso extremo es la negociación con un solo proponente. La invitación a pocos proveedores propicia la cooperación aunque deja la puerta abierta a la comparación competitiva entre proveedores.

En este tipo de relación pesan más la reputación, la experiencia del proveedor y los valores compartidos que reducen el oportunismo y aumentan la confianza. Cuanto mayor es el énfasis en el precio y menor el énfasis en aspectos blandos como la reputación, mayor es el énfasis en la competencia y menor en la cooperación. La competencia se propicia cuando se toman en cuenta el precio y la reputación”.

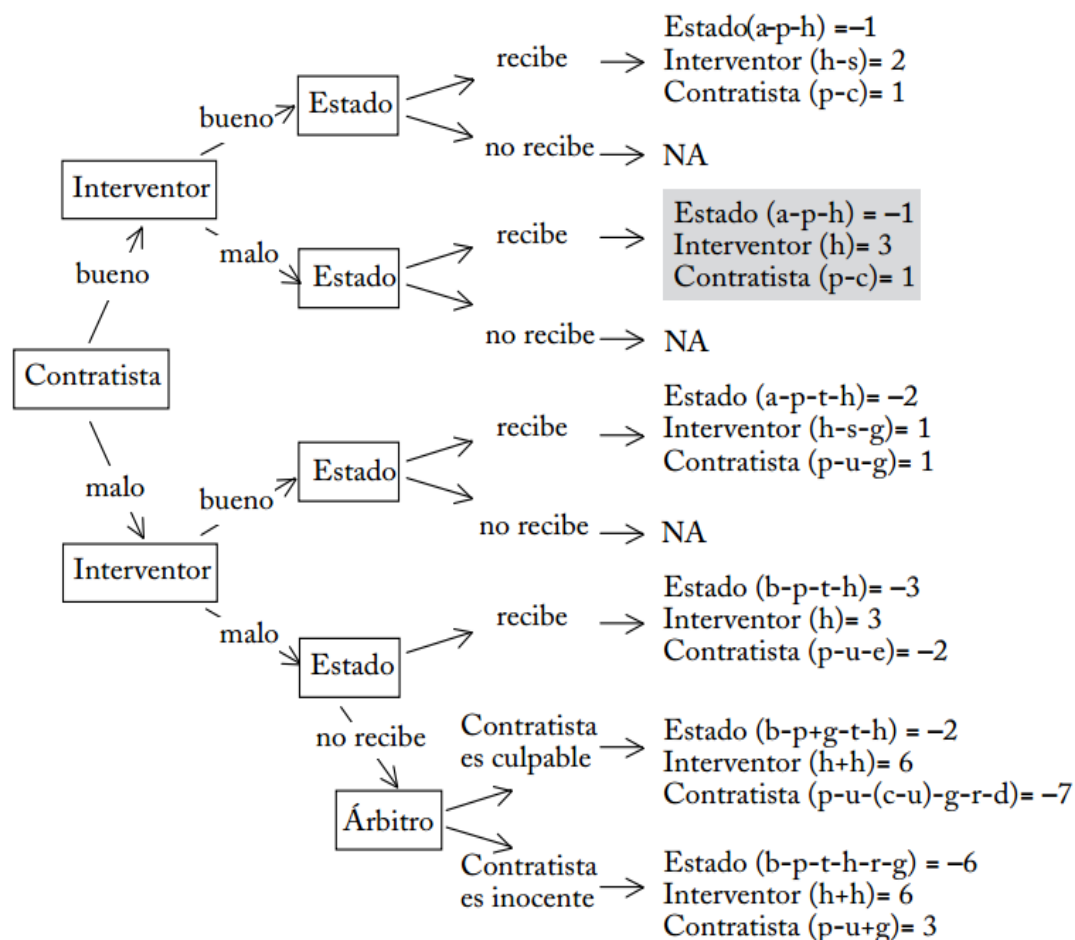
“Jiménez resume y analiza las normas jurídicas, políticas y de derecho público que regulan el ejercicio de la interventoría desde el Decreto 150 de 1983 hasta la Ley 1150 de 2007 (Gorbaneff. Y., Gonzalez. J., Barón L, 2011 pp 413-428). Este autor define la interventoría como la actividad de control y vigilancia de un contrato estatal cuyo objetivo es verificar el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones pactadas, contribuyendo a que las partes terminen exitosamente el contrato. Bautista (1996) reconoce las dificultades de los interventores para controlar obras de construcción, y define la interventoría como el servicio que presta un profesional o una persona jurídica especializada en el control de la ejecución de proyectos arquitectónicos o de construcción”.

Para entender la situación de la interventoría y buscar posibles soluciones, se diseñó un juego que intenta modelar la situación en tres fases como lo describe nuevamente jimenez.

“En la primera, el contratista escoge el nivel de seriedad con que ejecutará la obra y tiene dos estrategias: ser bueno o malo. En la segunda, el interventor determina el nivel de seriedad de su control, y también tiene dos estrategias: ser bueno o malo. En la tercera, el Estado decide si recibe o no la obra, después de lo cual se determinan las ganancias de cada jugador” (Gorbaneff. Y., 2011), como se muestra a continuación:



Figura 1. Flujo de acción Interventoria



Fuente: Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.º 24, primer semestre/2011, pp. 413-428

Continúa con la pregunta “¿Cuál es la solución? A corto plazo, se podría sugerir que los interventores se hagan responsables solidarios de las obras, junto con los constructores. Esta sugerencia, atractiva intuitivamente, requiere un análisis jurídico y económico porque puede reforzar los vínculos entre constructores e interventores e ir en contra del espíritu de las leyes y decretos vigentes. A mediano plazo, el Estado debe reconocer que existen altos costos de transacción y contratos incompletos, hacer alianzas y construir relaciones de confianza con grupos selectos de proveedores. La alianza no implica permisividad sino confianza, basada en la reputación de los contratistas.

El Estado podría empezar asignando un peso creciente a la reputación de los contratistas e interventores en los criterios de selección de proponentes. Y esto

requiere una memoria histórica de la contratación y la interventoría para registrar el comportamiento de los contratistas, documentar y evaluar su reputación. Esta forma de gobernanza hace necesario un cuerpo élite de funcionarios con capacidad técnica para inspeccionar y recibir las obras. Con ello se eliminaría la figura del interventor y se confiaría en el autocontrol de los constructores y en la capacidad del Estado para sancionarlos en caso de incumplimiento de sus contratos. Los resultados de este estudio, como los de todos los estudios de caso, no son generalizables. Sin embargo, muestran la necesidad de investigaciones empíricas sobre la interventoría de las obras públicas en el país”.

Se concluye que la estructura del sistema de contratación de obra civil en Colombia, y en particular en Bogotá es responsable de un valor de recursos cuantiosos, que este está circundado en sus procesos por un problema cultural de favorecimientos ahincados en muchas ocasiones en situaciones políticas y con un trasfondo de beneficio económico para unos cuantos.

Lo anterior deja en firme la hipótesis de que los casos de corrupción en las obras civiles se dan por el factor monetario y la ambición por obtener varios proyectos al tiempo. En el caso de los contratos la corrupción se puede dar en el momento de la licitación o en el momento de la ejecución e intervienen tanto contratistas como contratados.

Esto ha conllevado a una impunidad galopante que anima al abuso de este tipo de situaciones de corrupción en la contratación, con entidades que no divulgan la información para el conocimiento de sus procesos contractuales vigentes y pasados, lo que termina afectando el diseño de los contratos deteriorando el proceso Contractual desde lo técnico hasta lo jurídico, olvidando que los diseños son determinantes en el éxito del proceso de contratación de obra pública, para poder establecer unos valores de mercado apropiados que no vayan en detrimento de alguna de las dos partes.

Los anticipos han permitido a las empresas insolventes, que con la complicidad de funcionarios de las entidades, y la presentación de información financiera falsa, puedan dar inicio a las obras y poner en riesgo mayor las afectaciones originadas en

el incumplimiento de requerimientos contenidos en el contrato y de la culminación de la misma obra.

Se deben realizar ajustes y tener en cuenta algunas recomendaciones que surgen de las lecturas realizadas con miras a mejorar el control en la contratación para poder prevenir problemas de la corrupción como la revisión del tipo de contratación que se requiere dentro de las tres modalidades de contratación pública en el Distrito dependiendo del monto y la necesidad de ejecución.

Se requiere una interventoría ejemplar para cada contrato ya que esta es una garantía que debe ser in-transable siendo de gran seguridad y garantía para llegar a un final sano y enriquecedor para la ciudad.

Otra situación a considerar es buscar una mejor estructura organizacional de las entidades públicas toda vez que el mal diseño de estas se presta para manipulación y acomodo de muchos procesos desde la comunicación y el flujo de información, así como los procesos licitatorios que nos permita por ejemplo ejercer un mayor control sobre la contratación de menor cuantía, así como el fraccionamiento de contratos que se da a partir de esta posibilidad.

La estructuración de un indicador fiable de transparencia para la ciudad de Bogotá, que de buena cuenta de la transparencia y la evolución de la misma, acogiendo las políticas de transparencia del gobierno nacional y hacer seguimiento a los avances, exigiendo el cumplimiento de normas y propendiendo por la obligatoriedad y cumplimiento de normas como la NIC 11 a las empresas contratistas garantizando así una mayor seguridad en la transparencia en la información contable y financiera, trabajando la contratación de obra pública desde los niveles de resultados, procesos y control social.

## BIBLIOGRAFÍA

Concejo de Bogotá. Acuerdo No. 575 (Diciembre 17 de 2014), disponible en :<http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/normatividad/Decreto%20liquidaci%C3%B3n%20Presupuesto%202015%2019%2012%202014%20%20ddp%20%20para%20publicar.pdf>

Periódico el Tiempo. (15 de diciembre 2014), Así gastará Bogotá el presupuesto de \$ 17,3 billones para el 2015.

Disponible en:<http://www.eltiempo.com/bogota/presupuesto-de-bogota-para-el-2015-en-que-se-gastaran-los-173-billones/14975159>

Secretaría de Transparencia Presidencia de la República. Bogotá tiene brújula y mapa para combatir la corrupción. (20 de Agosto 2015). Disponible en: [http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/prensa\\_bogota-tiene-brujula-y-mapa-para-combatir-la-corrupcion.aspx](http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/2015/Paginas/prensa_bogota-tiene-brujula-y-mapa-para-combatir-la-corrupcion.aspx)

Canal de video Universidad de los Andes. (2015). Que tan grave es la corrupción en Bogotá.

Disponible en: <http://www.uniandes.edu.co/noticias-especiales-interno/24-e-artes-y-humanidades/1410-tenemos-que-hablar>

Revista Semana. (19 de septiembre 2015), Cinco razones por las cuales la corrupción no para de crecer. disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/cinco-razones-corrupcion-no-para-crecer/242988-3>

Periódico el Tiempo. (25 de mayo de 2015). Como blindar el metro de sobrecostos y corrupción? Disponible en:<http://www.eltiempo.com/bogota/metro-en-bogota-como-blindar-el-metro-de-sobrecostos-y-corrupcion/15817835>

Secretaria de Hacienda. Contribución especial por contrato de obra pública, concesión de obra pública y sus adicciones. (2015) <http://www.shd.gov.co/shd/node/17420>

Revista Sin Corbata. ( 2011) p2,3 - Corrupción en Colombia: ¿‘Naturaleza’ del país o práctica aprendida? Periódico de los estudiantes de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes\_ disponible en:

<https://c-politica.uniandes.edu.co/docs/data/SinCorbata/ejemplares/SinCorbata17.pdf>

Secretaría de Hacienda de Bogotá. Decreto 307 de 2004. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14899>

Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá. Decreto 424 de 2011. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44128>

Revista Semana. ( 28 de noviembre 2013), El Cartel de la Contratación: El libro de investigación narrativa de Felipe Calderon. disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-libro-de-el-cartel-de-la-contratacion-escrito-por-felipe-romero/366380-3>

Portal WEB Oficial de la Alcaldía de Bogotá., Estructura general del distrito capital (2015).  
Disponible en: <http://www.bogota.gov.co/gobierno/estructura-general-del-distrito-capital>

Gorbaneff. Y., Gonzalez. J., Barón L. Para qué sirve la interventoría en las obras públicas en Colombia?. (2011). Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.º 24, primer semestre/2011, pp. 413-428. Disponible en: <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No24/ygorbaneff24.pdf>

Consejo Privado de Competitividad, Informe nacional de competitividad 2014-2015. [http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2014/11/CPC\\_INC-2014-2015-Corrupcion.pdf](http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2014/11/CPC_INC-2014-2015-Corrupcion.pdf)

Martínez, C., Enrique E., Ramírez, M. Juan M. (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana una aproximación desde el neo institucionalismo Reflexión Política, Universidad Autónoma de Bucaramanga.Colombia, vol. 8 , pp. 148-162. disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11001512.pdf>

Moreno, L., La infraestructura en Colombia una historia desgraciada (2012). Disponible en: [http://www.usergioarboleda.edu.co/estudios\\_constitucionales/boletin\\_29/Infraestructura%20en%20Colombia.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/estudios_constitucionales/boletin_29/Infraestructura%20en%20Colombia.pdf)

Posada. M. La responsabilidad civil en la construcción mateo posada arango universidad pontificia bolivariana facultad de derecho. (2011). Disponible en: <http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/91/1/Monograf%C3%A9Da%20Mateo%20Posada.pdf>

Procuraduría General de la Nación, Radicado 154-78729 fallo de segunda instancia, Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Providencias/04-PGN-SEI-154-078729-02.htm>

Resumen de Donde está la franja amarilla, (2013). Blog Estructura Política. disponible en <http://estructura-politica.blogspot.com.co/2013/06/resumen-del-libro-la-franja-amarilla.html>

Secretaría General del Senado. (2015 LEY 80 de 1993. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Secretaría General del Senado.(2015) LEY 1712 de 2014  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1712\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html)

Revista semana, Quienes son los que mandan en TransMilenio? domingo 20 de septiembre de 2015, disponible en:  
<http://www.semana.com/nacion/articulo/quienes-son-los-que-mandan-en-transmilenio/403967-3>

Activan botón de la contratación en la Fiscalía. Revista semana, domingo 20 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.semana.com/confidenciales-semanacom/articulo/activan-boton-de-contratacion-en-la-web-de-la-fiscalia/442666-3>

Sentencia C-365\_01 Corte constitucional,  
disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-365-01.htm>

Villar, B.(1999). Corrupción una constante histórica. Revista Credencial Historia. No. 119. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/node/32862>