

## COMPROMISO DEONTOLÓGICO EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES: CASO CONCESIONES VIALES EN COLOMBIA

### ETHICS IN THE CONTRACTUAL COMMITMENT PROCESS: CASE TOLL ROAD IN COLOMBIA

María Fernanda Serrano Guzmán<sup>1</sup>  
ceserrano@gmail.com

Norma Cristina Solarte Venegas<sup>2</sup>

Diego Darío Pérez Ruiz<sup>3</sup>

Fecha de recepción: 10 junio 2013 - Fecha de aceptación: 9 enero 2014

#### **Resumen**

*Con relativa frecuencia, los medios de comunicación radial, prensa impresa o televisión, y las distintas fuentes de internet, informan sobre malas prácticas en la asignación de contratos o en la ejecución de los mismos. Sin embargo, medidas como el Estatuto Anticorrupción, están empezando a hacer efectiva la transparencia y la sanción a la corrupción en la actividad estatal, aunque en algunas ocasiones los procesos sancionatorios son leves, atendiendo a la colaboración efectiva con la justicia. Asimismo, este artículo presenta los resultados de una investigación que expone las actividades no éticas reportadas en proyectos de concesiones viales, las cuales menoscaban el principio deontológico de las distintas profesiones, y particularmente del ejercicio ocupacional y de desempeño del ingeniero civil. Para esta reconstrucción histórica se utilizaron medios impresos locales y material de revistas de circulación nacional, y se hizo la consulta correspondiente en los sistemas de información disponibles. En este trabajo se analizaron los proyectos viales en los que se han presentado, de manera significativa, conductas inadecuadas; así como también, se mencionan las deficiencias o vacíos que han favorecido la manipulación contractual. Así pues, se concluye del estudio, que el Sistema de Información de Contratación es una herramienta útil para conocer el avance en los proyectos de inversión pública, pero que es necesario y relevante que este portal esté actualizado para que la comunidad se mantenga informada de las inversiones que se están realizando en su entorno; así como también se enfatiza en la importancia del ejercicio ético desde la perspectiva deontológica de las distintas profesiones, en el cual debe primar el bien general por encima del particular.*

**Palabras claves:** *corrupción, contratación estatal, deontología, ética*

#### **Abstract**

*Often, communication by radio, television and press, and various internet sources, report inadequate practices during signature of contracts or during the building process. However, rules contained in the Anti-Corruption Statute, enforce transparency and promote punishing corruption due to*

*bad government activity, although sometimes the punishment is not effective due to the benefits by collaboration with justice. This paper shows the results of research that exposes unethical activities reported in construction of highway, which undermine the principle contained in the deontology of each professions, and particularly occupational exercise and performance of civil engineer. For doing the historical reconstruction were used consulted press and magazines. This study focused on road projects where there has been significant, inappropriate behavior, and also gaps that have favored contractual manipulation. It is concluded from the study that the Procurement Information System is a useful tool to keep abreast of progress in public investment projects, but that is necessary and relevant updates it and, in that way, the community is kept informed of the investments being made in their zone, and also emphasizes the importance of good deontological practices in all professions, looking for the general goals over the particular interest.*

**Key words:** *corruption, deontology, ethics, government contracts*

## 1. Introducción

En Colombia se ha reportado significativos escándalos en lo que a manejo de fondos destinados a la ejecución de proyectos gubernamentales se refiere. Según el Dr. German Vargas Lleras (Lleras, 2011), en declaraciones a la radio colombiana, mencionó que como respuesta a la existencia de casos más graves de corrupción pública se debían proponer medidas orientadas a garantizar la transparencia y la sanción a la corrupción o fraude en esta actividad. Sin embargo, para Villamizar (2006), se observa con relativa frecuencia la prevalencia de intereses particulares sobre el interés general, y abuso del poder por prácticas corruptas que suelen traducirse en fenómenos diversos que evidencian el área de la contratación pública como espacio propicio para la corrupción. No obstante, hay que reconocer que el flagelo de la corrupción se presenta en otras partes del mundo. Lo diferente, es el proceso sancionatorio seguido para los diferentes casos, pues en cada país se tienen normas jurídicas, administrativas y legales específicas.

En el caso colombiano, resulta común conocer los informes de los organismos de control en los cuales se evidencia que la corrupción es generada por errores en los contratos, éstos ocurridos, bien sea por desconocimiento de las normas o con pleno conocimiento, pero con el interés de satisfacer bienes particulares; así como también, por inconsistencias o vacíos en los términos de referencia o con pliegos amañados, o como lo menciona Villamizar (2006), con nombres propios que llevan a la construcción de proyectos, en ocasiones no necesarios.

En relación con la corrupción, la convención de Naciones Unidas contra la Corrupción considera que este flagelo ([www.derechoshumanos.net](http://www.derechoshumanos.net), 2012):

- Afecta negativamente a las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y compromete el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.
- Está asociada a otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica (en particular, la organizada y la económica).
- Compromete activos que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de los Estados.
- Se ha convertido en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, por cual lo que se requiere la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella

Por otro lado, es indiscutible que desde el punto de vista de las profesiones, un trabajo multidisciplinario en el que se evidencie un compromiso deontológico del ejercicio profesional, aporta a la salvaguarda de los intereses del colectivo. Se hace necesaria, entonces, una verdadera planificación integral que garantice la funcionalidad de los servicios a brindar, y que considere un responsable proceso de factibilidad, diseño y construcción, disminuyendo las situaciones imprevisibles.

Si resulta preocupante que en megaproyectos de envergadura nacional en las grandes

ciudades, adolezcan de problemas de corrupción, más aún que puedan presentarse en municipios con menor número de habitantes, por cuanto en estos casos el impacto social y económico es mayor. Por ello, lamentablemente es común que se presenten acueductos sin terminar, centros de salud sin dotación, escuelas en obra negra, vías rurales sin drenaje vial, entre otros aspectos.

Igualmente, este artículo presenta las causas de los errores más comunes que permitieron la corrupción en el proceso de contratación de proyectos desarrollados en el periodo comprendido del 2002 al 2010, y que fueron motivo de denuncias en los medios de comunicación y en internet. Para ello, se hizo una consulta en la hemeroteca de la Biblioteca Juan Pablo II, con el fin de identificar los proyectos de obras civiles en los cuales se presentaron de manera repetitiva hechos de corrupción, como se observó en las obras de infraestructura vial. Finalmente, se presentan recomendaciones de buenas prácticas para evitar la corrupción y propiciar un comportamiento ético en el ejercicio de las distintas profesiones.

## 2. Definición de terminología asociada con contratación

Velásquez (2009) y Bermúdez (2009), presentan la terminología asociada a la contratación pública en Colombia. Normalmente, estos conceptos son de conocimiento de la población o son usados por los ciudadanos para expresarse sobre temas relacionados con la temática:

- Contratista: Persona natural o jurídica a quien se le ha adjudicado un contrato, mediante proceso de licitación pública, convocatoria, concurso o invitación directa y con quien se celebra el respectivo contrato. En este caso, el contratista puede tener el rol de constructor, consultor, proveedor o interventor.
- Contrato: Es el acto jurídico generador de obligaciones. En el contrato intervienen el contratante y el oferente favorecido con la adjudicación de una convocatoria, concurso de méritos, invitación, licitación pública o contratación directa, en el cual se establecen los valores, cantidades y parámetros que rigen las actividades a desarrollar durante su ejecución, así como la naturaleza de los trabajos, derechos y obligaciones de las partes y los plazos para su liquidación.
- Control preventivo: En este modelo se estudian los proyectos, procesos administrativos, acciones de política pública y otras actuaciones de la administración, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño. El control preventivo se enfoca en los temas de mayor impacto sobre las finanzas del estado, actuando mediante pronunciamientos en los que informa y advierte al gobierno sobre los riesgos y debilidades que ha detectado.
- Control posterior y selectivo: Modelo basado en la revisión minuciosa de muestras representativas de los registros que, necesariamente, deja toda actuación administrativa. Las muestras son escogidas basándose en criterios técnicos, estadísticos denuncias, otras fuentes de información y el conocimiento y experiencia de los auditores.
- Corrupción: Acción social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, producto de la cual se afectan los deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social. Es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos, porque afecta de manera negativa los niveles de crecimiento económico y disminuye su capacidad para atender las obligaciones frente a los ciudadanos. Colombia ha ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales ha expedido leyes y decretos tendientes a perseguir los actos de corrupción y a sus actores.
- Fuentes de financiación: Se relaciona con los aportes destinados para la ejecución del proyecto, provenientes del presupuesto nacional (tesoro público), de un Fondo de Cofinanciación, de la comunidad, de un crédito, o de una entidad local o regional.
- Manipulación de información: Cuando se tiene acceso a información privilegiada y con ella se hace difusión y/o venta de información clasificada de la empresa para beneficios particulares.
- Políticas Anticorrupción: Son políticas públicas que buscan clarificar y definir soluciones

frente a problemas públicos, y particularmente, en perspectivas de mediano y largo plazo.

- Soborno: Cuando la iniciativa la toma quien efectúa el pago. Algunos ejemplos podrían ser: una compensación económica asociada al porcentaje del valor de una operación comercial, un pago mensual por concepto de consultoría mientras el contrato esté en vigencia, entre otros.
- Sujeto de control: persona natural o jurídica que recibe, administra o es responsable por la administración de recursos públicos. Esta condición la hace caer dentro de la órbita de control de la Contraloría competente para vigilar el recurso. En líneas generales esta definición se encuentra en todas las normatividades.

### 3. Esfuerzos históricos del Gobierno para controlar la corrupción en la Contratación Estatal

Colombia goza de normatividad legal vigente para defender efectivamente los intereses de los ciudadanos. Particularmente, para preservar la moralidad en la Administración Pública, existe la Ley 190 de 1995 reglamentada en el Decreto 2232 de 1995, la Ley 962 de 2005 (por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado, y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos), la Ley 1150 de 2007 (por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos) y sus decretos reglamentarios.

Peñaranda y Gualdrón (2009) destacan también, adicionalmente, que Colombia ratificó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, con la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, a través de la Ley 970 de 2005, adquiriendo el compromiso de fortalecer los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Además que se está haciendo parte del proyecto piloto voluntario

de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en el periodo comprendido entre la XI y la XII reunión del Comité de Expertos del MESICIC (Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption).

Del mismo modo, a nivel jurídico, históricamente en Colombia se ha contado con las siguientes disposiciones legales:

- Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el estatuto general de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 190 de 1995: Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.
- Ley 598 de 2000: Por la cual se crea el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal SICE.
- Ley 678 de 2001: Por medio de la cual se reglamenta la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del estado, a través del ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición.
- Ley 816 de 2003: Por medio de la cual se apoya a la industria nacional a través de la contratación pública.
- Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, y se dictan otras disposiciones generales aplicables a toda contratación con recursos públicos.
- Decreto 777 DE 1992: Por el cual se reglamenta la celebración de los contratos al que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
- Decreto 1403 de 1992: Por el cual se modifica el Decreto 777 de 1992.
- Decreto 2459 de 1993: Por el cual se adoptan disposiciones en relación con los contratos al que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.
- Decreto 2681 de 1993 (modificado por los Decretos 94 y 95 de 1994): Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda

pública, sus asimiladas y conexas, y la contratación directa de las mismas.

- Decreto 2251 de 1993: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993.
- Decreto 679 de 1994: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993.
- Decreto Nacional 2150 de 1995: Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.
- Decreto 2326 de 1995: Por el cual se reglamenta la Ley 80 de 1993, en cuanto a los concursos para la selección de consultores de diseño, planos, anteproyectos y proyectos arquitectónicos.
- Decreto 287 de 1996 sólo los artículos 3 y 4 están aún vigentes: Por la cual se reglamentan los artículos 24, 25, 29 y 30 de la ley 80 de 1993.
- Decreto 280 de 2002: Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993.
- Decreto 3512 de 2003: Por el cual se reglamenta la organización, funcionamiento y operación del SICE.
- Decreto 3629 de 2004: Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.
- Decreto 2178 de 2006: Por medio del cual se crea el sistema electrónico para la Contratación Pública.
- Decreto 2474 de 2008: Por la cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 -Ley 1150 de 2007- , sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 4444 de 2008: Reglamenta la enajenación de bienes.
- Decreto 4828 de 2008: Expide el régimen de garantías en la contratación.

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (1991) consagra que:

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Por lo anterior, se observa que existe un soporte legal consolidado en virtud del cual no debería presentarse irregularidades en los procesos de contratación estatal; y desde esta perspectiva, la corrupción no debería ser uno de los problemas que más preocupa a la sociedad en Colombia, por cuanto este flagelo repercute en las condiciones de vida de la población. Se destaca también, que en Colombia existen y funcionan los siguientes órganos de control: la Procuraduría General de la Nación y las Contralorías, conformadas por la Contraloría General de la Republica, 32 contralorías departamentales y 30 municipales y distritales.

Por un lado, Galvis y López (2012), además, mencionan que en materia preventiva, el Estado ha desarrollado estrategias derivadas de las Convención Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, las cuales están asociadas con:

- Políticas y prácticas de prevención de la corrupción
- Órganos de prevención de la corrupción
- Medidas dirigidas al sector público
- Códigos de conducta para funcionarios públicos
- Contratación pública y gestión de la hacienda pública
- Información pública
- Medidas dirigidas al sector privado
- Participación de la sociedad civil
- Medidas para prevenir el blanqueo del dinero.

Por otro lado, se destaca que la existencia del Sistema de Información de Contratación, ha permitido conocer de primera mano el estado de los procesos de contratación, así como también, la existencia de espacios para la formulación de quejas y denuncias, con las cuales se han prevenido conductas de corrupción.

#### **4. Impacto de los proyectos de infraestructura vial en la Contratación Pública**

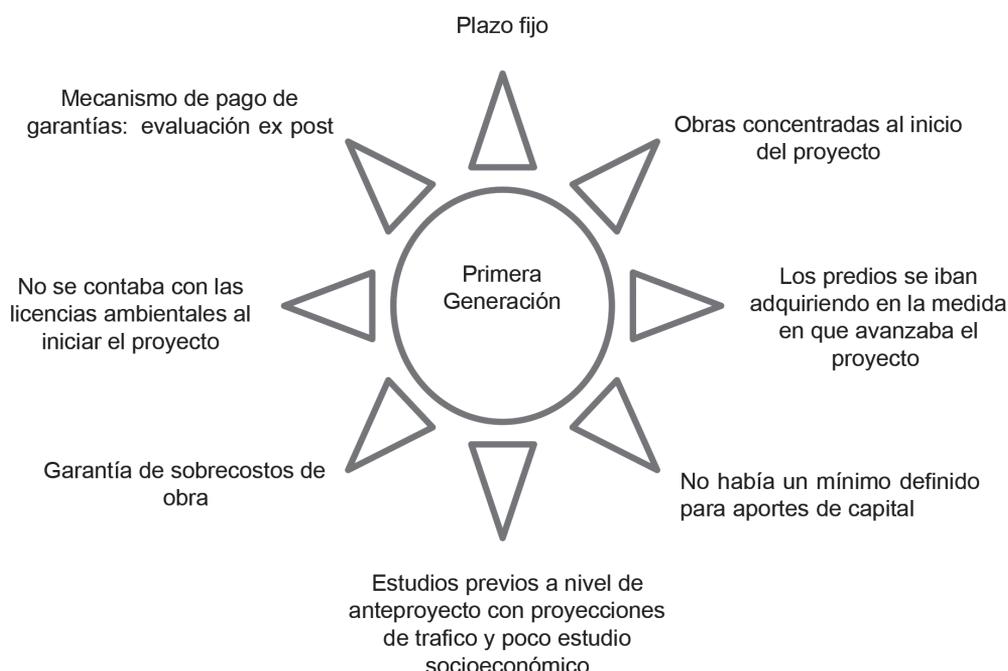
El sentido interés por mejorar la malla vial en Colombia, en los diferentes gobiernos,

ha propiciado esquemas contractuales que han propendido por proyectos que mejoren la conectividad entre las distintas comunidades, y por ende aumenten la competitividad. Esto, por lo tanto, ha generado también la existencia de oportunidades para la corrupción. Se insiste, en esta parte, que un ejercicio consiente y comprometido desde el principio deontológico de las profesiones, no permitiría que este tipo de situaciones ocurrieran. A continuación, se presenta un resumen de la evolución de las concesiones viales en Colombia, a luz de un documento de Acosta y otros (2008), en el cual se evidencian los intentos, algunos de ellos fallidos, por lograr un mejor proceso licitatorio, asignación de riesgos y ejecución de los proyectos.

#### 4.2. Concesiones viales de primera generación

El Sistema Nacional de Concesiones Viales tuvo su origen hacia 1992. Por su parte, en el periodo comprendido entre 1990 a 1994, se aprobaron trece proyectos que alcanzaron a cubrir 1.649 kilómetros, los cuales debían estar listos en el 2004 (Cárdenas y otros, 2005). Por consiguiente, los contratos que soportaron estos proyectos presentaron un número elevado de modificaciones, además que se permitió el ingreso de inversionistas y se presentaron demoras por las aprobaciones en las licencias ambientales, acompañadas de cambios en los diseños establecidos que originaron inversiones no previstas y mayores cantidades de obra, en la mayoría de los casos, a cargo de la nación. Las características principales de las Concesiones Viales de primera generación, se esquematizan en la Figura 1.

Figura 1  
Características principales de las Concesiones Viales de primera Generación



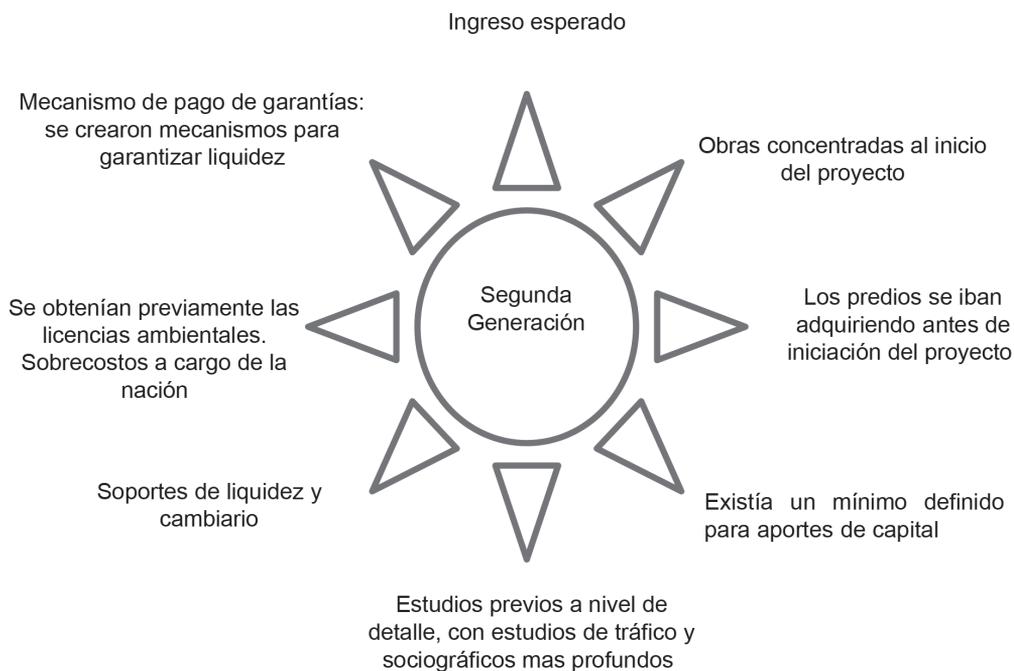
Fuente: Tomado y adaptado de: Acosta y otros, 2008.

### 4.3. Concesiones viales de segunda generación

Durante el periodo comprendido de 1994 a 1998, los ajustes al Sistema Nacional de Concesiones, repercutieron en una mayor exigencia en el nivel de detalle de los distintos estudios, así como también, se hizo responsable al concesionario de los riesgos de construcción y comercial del proyecto, quedando, sin embargo, el riesgo tarifario en manos de la nación, con lo cual se propició un esquema de aumento de peajes establecido contractualmente. Se destacan los proyectos de El Vino-Tobiagrande-Puerto Salgar-San Alberto de 571 km y la malla vial del Valle del Cauca y Cauca, con una extensión de 470 Km.

Por lo tanto, en estos procesos se manejó la figura de plazo variable, según el cual la concesión revierte a la nación cuando el concesionario obtiene el ingreso propuesto en el proceso de licitación, y no en un plazo fijo con un ingreso atado al tráfico vehicular (Galvis y López, 2012). Según Galvis y López (2012), no obstante los problemas identificados, y que generaron inconvenientes en los proyectos, fueron el cuestionamiento a la selección de firmas, los incentivos inadecuados que relacionaron un alto nivel de ingreso esperado, los bajos aportes del Estado y limitadas garantías de liquidez (Figura 2).

Figura 2  
Características principales de las Concesiones Viales de Segunda Generación



Fuente: Tomado y adaptado de: Acosta y otros, 2008.

### 4.4. Concesiones viales de Tercera Generación

En el periodo comprendido del 2002 al 2010, se decidió la privatización de la infraestructura vial como única opción para lograr su

desarrollo, teniendo bajo el amparo los lineamientos del documento Conpes 3045 de 1998, en el que se delegó la responsabilidad de administrar los proyectos de la nueva concesión en

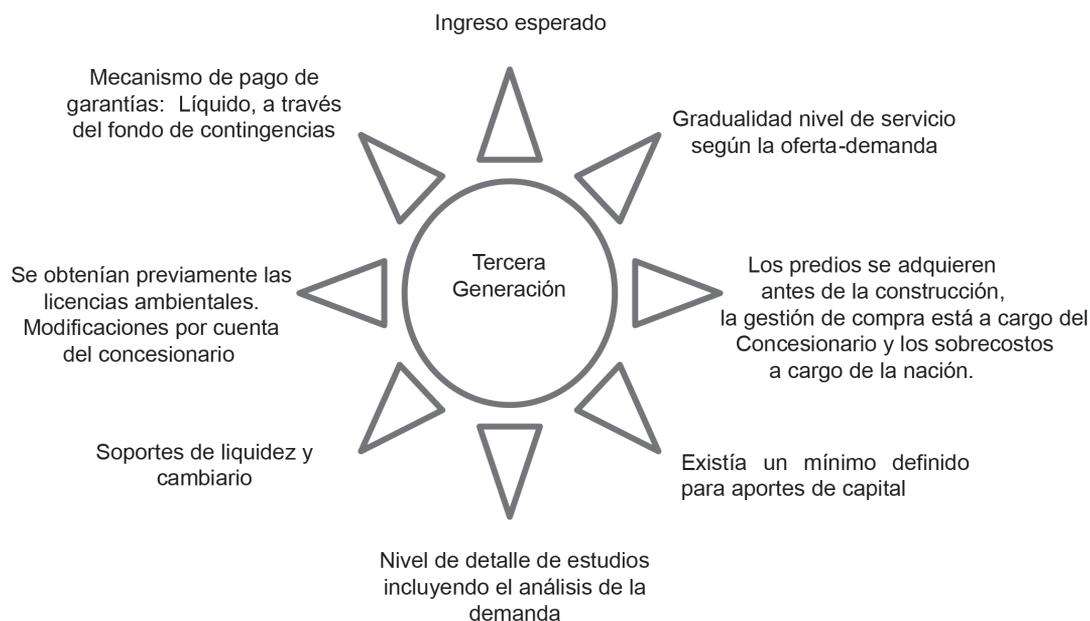
el Instituto Nacional de Concesiones “INCO”. Según Cárdenas y otros (2005), en este caso, un total de 1772 km correspondieron al total de obra comprometida.

Así en esta nueva etapa, se incluye el concepto de corredor vial, que representa al conjunto de vías que permiten la comunicación entre los centros de producción, consumo, distribución y/o comercialización, iniciativa con la cual se esperaba mejorar la productividad y competitividad de las mallas viales nacionales y los índices de exportación del país.

En este caso, un aspecto sobresaliente es que se contempla el mantenimiento integral y uniforme de la vía, la continuidad en el tráfico de vehículos, la implantación de criterios homogéneos ponderados para el cobro de peajes y el

establecimiento de un nivel óptimo de servicio y seguridad vial; acciones que esencialmente buscan ajustar las condiciones de las vías nacionales a las mejores condiciones internacionales. En este tipo de concesiones, ya se cuentan con licencias ambientales en los proyectos, adquisición y/o negociación anticipada de los predios involucrados en los mismos, los correspondientes estudios de demanda de tráfico, incluido costos de referencia en cuanto a operación y mantenimiento vial, documentos licitatorios de referencia y evaluaciones financieras preliminares (Galvis y López, 2012). Asimismo, se contempla la reversión a la nación cuando el concesionario obtiene el ingreso esperado. Las características principales de las Concesiones Viales de primera generación se esquematizan en la Figura 3.

Figura 3  
Características principales de las Concesiones Viales de Tercera Generación



Fuente: Tomado y adaptado de: Acosta y otros, 2008.

De la misma manera, en Acosta y otros (2008), se resumen las diferencias entre la

repartición de los riesgos, en Concesiones Viales de primera, segunda y tercera generación (Tabla 1):

- a. Incremento según inflación para las tres generaciones.
- b. El INCO asume parcialmente el riesgo de mayores cantidades de obra.
- c. Tráfico mínimo y máximo aportante.
- d. INCO asume, sólo parcialmente, el riesgo en el caso de los túneles.

Tabla 1  
Distribución el riesgo en las distintas concesiones

Riesgo	Primera Generación		Segunda Generación		Tercera Generación	
	Concesionario	INVIAS	Concesionario	INVIAS	Concesionario	INCO
Constructivo	x	x <sup>b</sup>	x <sup>d</sup>		x	
Tráfico		x <sup>c</sup>	x		x	
Tarifa peajes <sup>a</sup>		x		x		x
Predios		x		x	Gestión	x
Licencia Ambiental		x		x	Gestión	x
Tributario	x		x		x	
Cambiario	x		x		x	
Fuerza mayor (no asegurable)		x		x		x
Fuerza mayor (asegurable)	x		x		x	
Financiación	x		x		x	

Fuente: Acosta y otros, 2008.

### 4.3. Obras viales significativas que han presentado atrasos

En los últimos años se han desarrollado importantes proyectos viales que se presentan de manera sucinta en la *Revista Logística* de Legis (2012). Algunos de estos proyectos y sus respectivos inconvenientes son:

La Ruta del Sol: Este proyecto presentó problemas por licencias ambientales y por estudios de suelos no detallados, producto de los cuales llegaron a identificarse fallas geológicas no contempladas inicialmente. De este modo, se espera que una vez terminada esta obra, cuyo diseño empezó hacia los años noventa, los usuarios puedan desplazarse de Bogotá a Santa Martha, en menos de 10 horas.

La doble calzada Bogotá–Girardot: Esta obra ha debido entregarse en el 2010, pero la totalidad del proyecto se entregará en el 2013. Los problemas evidenciados correspondieron a la adquisición de predios y algunas fallas técnicas como las del túnel de Sumapaz.

El túnel de La Línea: El proyecto presentó atrasos desde el proceso de adjudicación y a lo largo de la construcción se ha presentado retrasos por derrumbes en el túnel. Este proyecto fue revisado por la Procuraduría para que respondiera a una indagación preliminar por la no justificación de \$220.000 millones que se giraron a la megaobra.

La entrada al puerto de Buenaventura: Se espera la entrega de este proyecto en el 2014, aunque debió estar terminada en el 2009. En él se presentaron problemas geológicos y de predios.

Autopistas de la Montaña o Autopistas de la Prosperidad: Según Segovia (2012), la Procuraduría lanzó una advertencia por presuntas irregularidades en los contratos de adjudicación a la empresa Interconexión Eléctrica (ISA).

El Dorado: Este proyecto ha tenido variaciones, pues inicialmente se concibió como una remodelación del terminal aéreo, luego se planeó como una demolición del actual aeropuerto y posterior construcción de uno nuevo, y finalmente se pensó que se requiere una tercera pista; cambios que han generado adiciones presupuestales.

## 5. Hallazgos relevantes

En los proyectos consultados se evidencian conductas repetitivas, que han favorecido la corrupción. Dentro de éstas se pueden mencionar:

- Falta de gestión de los funcionarios públicos.
- Abuso del poder en la gestión de los funcionarios públicos.
- Incumplimiento de los deberes normales de la función pública.
- Carencia o fragilidad de los controles, lo que favorece las conductas ilícitas.
- El otorgamiento de contratos de obras sin la realización de licitaciones públicas.
- Falta de diseños definitivos.
- Deficiencia en los estudios de suelos y de tráfico.

Esto último, es uno de los principales problemas, pues esta modalidad de contratación irregular desconoce la capacidad profesional y económica del oferente y los presupuestos necesarios que permitan el control y evaluación desde los organismos correspondientes (Secretaría del Senado de la Republica de Colombia, 2007). Además, la Corporación Transparencia por Colombia (2006), reportó en la Encuesta de Probidad, lo siguiente:

- El 84,4% de los empresarios considera que la competencia en los procesos con el Estado no es justa, debido a pagos no oficiales y a factores politizados durante la contratación.
- El 31,74% de los empresarios expresa que para hacer efectivos los procesos de contratación con el Estado, requieren sobornos que son solicitados por los funcionarios públicos.
- El 16,92% considera que el proponente es quien ofrece el soborno, con el fin de resultar favorecido.
- El 28,4% de los empresarios colombianos reporta que ha sido testigo de solicitudes onerosas a cambio de servicios.
- El 8,52% simboliza las denuncias presentadas por solicitud de sobornos.

Adicionalmente, se pueden resumir actitudes y tendencias que favorecen la corrupción en el medio colombiano. Estas son:

*Con respecto al manejo del presupuesto:* A nivel estatal, las obras se concretan por Contratación Pública y Ejecución Directa; en la primera, los recursos pertenecen a un tercero; y en la segunda, el manejo de recursos es del Estado. A su vez, las conductas irregulares en el manejo presupuestal se evidencian por:

- Presupuestos mal elaborados, con precios y/o cantidades aumentadas.
- Inclusión de gastos no autorizados.
- Adquisiciones de insumos y/o materiales sin la debida aprobación.
- Incumplimiento de términos.
- Alteración del contenido del presupuesto.

*Con respecto a la práctica de fraccionamiento de contratos:* El fraccionamiento de contratos es la modalidad más frecuente en la contratación directa. Lo que se busca es que ninguno de los contratos resultantes de dividir un mismo objeto, exceda el valor de la cuantía requerida para la licitación ([www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co), 2012; Galvis y López, 2012). No obstante, aunque es una práctica que pudiera proveerle trabajo a diferentes proponentes, se adolece de criterios de evaluación que garanticen la transparencia y la adjudicación a la opción más económica.

*Con respecto a la práctica de conformación de uniones temporales:* Con esta modalidad es factible que diferentes oferentes puedan acceder a la adjudicación de contratos, uniendo recursos entre empresas afines. Este tipo de uniones temporales carecen de personería jurídica propia. Asimismo, dentro de los inconvenientes más sobresalientes de esta modalidad, está que la unión temporal existe durante el tiempo que dure la propuesta, y si llegase a haber sanciones, éstas se imputarán proporcionalmente al aporte de cada uno de los participantes.

*Con respecto al manejo de información privilegiada:* Este hecho se ha evidenciado en proyectos viales en los cuales, quienes reciben

la información de primera mano, proceden a la adquisición de bienes a unos precios bajos, de manera que cuando se anuncie el paso del corredor vial, los predios son vendidos por los nuevos dueños a unos precios inflacionarios.

*Con respecto a las adendas:* Estas pueden favorecer que se direccionen las ofertas hacia proponentes particulares, que se manejen insumos inicialmente no contemplados y que se pacten horarios y fechas no convencionales para las visitas de obra.

*Con respecto al papel que cumplen los ciudadanos:* La comunidad puede hacer uso de la consulta acerca de los trámites, términos, instancias y autoridades que deciden en la actuación pública; integrarse a instancias que representen intereses comunes; y participar activamente en el proceso de rendición de cuentas. Adicionalmente, el Portal Único de Contratación, es un sistema de información, en el cual la comunidad puede estar informada de los procesos licitatorios y de los avances en los proyectos.

## Conclusiones

La lucha contra la corrupción es una de las prioridades de las sociedades y de los gobernantes. En Colombia, las principales denuncias son presentadas por los medios de comunicación que se apoyan en investigaciones adelantadas por la Procuraduría General de la Nación y en las Contralorías.

Se destaca, que en la praxis de los principios deontológicos de cada profesión, los individuos tienen el deber del bien obrar, buscando en todo momento satisfacer las necesidades de la comunidad por encima de las particulares. Además, ninguna ley ni norma será suficiente si no existe el compromiso de cada uno que desempeña funciones en el gobierno o en la empresa privada; y en general, en cualquier tipo de actividad económica debe mantenerse el buen manejo de las finanzas y el respeto por los intereses del otro.

En Colombia existe el Portal Único de Contratación, el cual se registra el panorama general de la contratación pública del país. Sin embargo, este portal no se actualiza con frecuencia o los

documentos son removidos sin dejar evidencia de las actualizaciones, quedando por lo tanto, un vacío en los procesos. No obstante, este portal, debe convertirse en la fuente principal para notificar a la comunidad sobre los proyectos de inversión pública, y para socializar los términos de referencia o pliegos de condiciones.

En los proyectos de infraestructura vial se han evidenciado prácticas no adecuadas en el manejo de los contratos. Sin embargo, la modalidad de las concesiones viales ha ido evolucionando con el fin de minimizar los impactos negativos y con repercusiones sociales y económicas generadas por estos proyectos. A pesar de la normatividad existente y de las iniciativas legales de anticorrupción, hacen falta procesos sancionatorios que ejemplaricen a las generaciones presentes y a las futuras.

## Agradecimiento

Se agradece el apoyo en financiación del estudio por parte de la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Pontificia Bolivariana UPB Seccional Bucaramanga, la Dirección General de Investigaciones de la UPB, y la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. Agradecimientos especiales a los ingenieros Guillermo Galvis Hormiga y Susana López Mendoza, encargados del trabajo de campo.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, O.L.; P. Rozas B; y A. Silva. (2008). *Desarrollo vial e impacto fiscal del Sistema de Concesiones Viales en Colombia*, Serie 138, Documento del Cepal, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile, Noviembre.
- Anónimo. (2012). Contratación estatal-Principios/Principio de transparencia-Bases/ Principio de transparencia, Consultado el 4 de octubre de 2012. <http://www.procuraduria.gov.co>,
- Bermúdez, M. (2009). *La moralidad administrativa como derecho colectivo en "Justiciabilidad de los derechos colectivos"*. Bogotá: Ediciones Universidad del Rosario.

- Cárdenas, M.; A., Gaviria y M., Meléndez. (2005). *La Infraestructura de Transporte en Colombia*. Disponible en: <http://www.giv.com.co/documentos/>, consultado el 14 de octubre de 2012.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2006). *Transparencia en la Contratación*. Disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/>, consultado el 3 de octubre de 2012.
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Documento Conpes 3045 de 1999, Programa de Concesiones Viales 1998-2000: Tercera Generación de Concesiones*, Bogotá.
- Galvis, H.; G.A. y S. C. López, M. (2012). *Identificación de Factores propiciadores de manipulación contractual en Proyectos de Infraestructura*, Trabajo de grado para optar el título de Especialista en Gerencia e Interventoría de Obras Civiles, Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Bucaramanga. <http://www.derechoshumanos.net/> Anexo Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Consultado el 2 de octubre de 2012.
- Legis. (2012). *Revista Logística*, <http://www.revistadelogistica.com/>, consultada el 2 de octubre de 2012.
- Peñaranda, L.R. y J.A., Gualdrón. (2009). *Análisis de las limitaciones de la Ley 80 en la Contratación Estatal*, Trabajo de grado para optar el Título de Especialista en Gerencia e Interventoría de Obras Civiles, Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Bucaramanga.
- Secretaría del Senado de la Republica de Colombia, Gaceta del Congreso No. 96, Cámara de Representantes, Bogotá, Martes 27 de marzo de 2007, Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No 057 de 2006 de Cámara, y 020 de 2005 de Senado.
- Segovia, R., Autopistas de la Montaña desde Cuatro Puntos Cardinales de Antioquia, Especial para EL TIEMPO, Publicación [eltiempo.com](http://eltiempo.com), fecha de publicación: 27 de julio de 2012, consultado el 2 de octubre de 2012.
- Vargas, G. (2011). Ministro del Interior y la Justicia. Declaraciones a la “W Radio Colombia”, Noviembre 26 de 2011.
- Velásquez, F. (2009). *Manual de Derecho Penal Parte General*. Librería Jurídica COMLIBROS. Medellín. p. 304.
- Villamizar, E.A. (2006). El Derecho Colectivo: “Moralidad Administrativa” en la Contratación Estatal. Fortalecimiento de los Principios del Derecho Administrativo, Revista Estudios Socio-Jurídicos, julio-diciembre, volumen 8, número 0002, Universidad del Rosario, Bogotá. Colombia. Pp. 173-205.