

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



REDES DE CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA
PRESENTA
DANIEL ALFONSO BASTIDAS VARGAS

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. ELIZABETH PÉREZ CHIQUÉS

CIUDAD DE MÉXICO

2023

Agradecimientos

Agradezco a mi madre Rosa quien ha sido una inspiración para seguir adelante con mi vida profesional. Así mismo agradezco a mi esposo Víctor quien me presentó al CIDE, me involucró en el mundo académico y me motiva a mejorar intelectualmente.

También quiero agradecer a la Dra. Elizabeth Pérez Chiqués quien me permitió desarrollar habilidades de investigación de campo y quien me dio grandes comentarios y sugerencias para materializar esta tesina; su ejemplo para mi fue alentador para estudiar esta maestría. A los demás profesores que aportaron a mi formación como maestro mi más grande admiración y respeto.

Por último, pero no menos importante. Agradezco a mis amigas Estef y Marina con quienes coincidí en esta maestría, desarrollé lazos de amistad, me motivaron y complementaron intelectualmente durante nuestros tiempos de estudio; a mis demás compañeros quienes con su experiencia hicieron de esta maestría un gran lugar para aprender más de la administración pública.

Redes de corrupción en la contratación pública en Colombia

Resumen Ejecutivo

La corrupción es uno de los principales obstáculos que enfrenta un país o una sociedad para lograr el desarrollo socioeconómico, la consolidación de una administración pública de estado eficaz y eficiente, el fortalecimiento de la democracia, de sus instituciones y consolidación de la paz. Partiendo del impacto que tiene este problema en Colombia, este trabajo busca a través de una metodología cualitativa descriptiva detallar las características, causas y efectos de la corrupción, y así entender como a pesar de los esfuerzos emprendidos por el gobierno nacional este problema aún persiste. Este documento concluirá con las implicaciones y recomendaciones de política pública de lucha contra la corrupción que se presentan en la contratación pública partiendo de entrevistas con personas expertas en el tema (N=7), así como el análisis de reportes e informes de Fedesarrollo, investigaciones de Transparencia por Colombia, Monitor Ciudadano, y reportes periodísticos.

Palabras clave: corrupción, transparencia, eficiencia, contratación pública.

Contenido

1. Introducción.....	1
2. Definiendo la corrupción	4
3. Corrupción en redes	7
4. Contextualizando la corrupción: El caso de Colombia	8
5. Revisión documental: Corrupción en la actualidad.....	12
6. Formas de operación de la corrupción en la contratación pública.....	16
6.1. Corrupción en la contratación de prestación de servicios.	18
6.2. Corrupción en licitaciones	18
6.3 Malas prácticas relacionadas con corrupción en la contratación.....	18
6.4 Caso Centros Poblados	20
6.4.1. Radiografía Red de Corrupción	21
6.4.2. Modus Operandi redes de contratación	22
7. Buenas prácticas a nivel subnacional.....	24
7.1. Departamento de Bolívar (Seguimiento Plan de Alimentación Escolar)	24
7.2. Departamento del Tolima (Fomento al acceso de la información pública).....	24
7.3.. Departamento del Cauca (Veedurías Ciudadanas)	25
7.4. Departamento del Vichada (Ley de Transparencia y de Derecho de Acceso a la información)	25
8. Entrevistas: Tipos de redes.....	26
9. Recomendaciones	29
10. Implicaciones.....	33
11. Conclusiones.....	35
Bibliografía.....	37
ANEXOS	42

Anexo 1	42
Anexo 2	46
Anexo 3	47

Índice de tablas

Tabla 1. Índice de percepción de la corrupción en Colombia	8
Tabla 2. Malas prácticas procesos de contratación en Colombia	19

Índice de Figuras

Figura 1. Tipos de corrupción (Colombia)	13
Figura 2. Operacionalización y desarrollo de redes	21
Figura 3. Modus Operandi de una red en un proceso de contratación	23

1. Introducción

La corrupción en la contratación pública es un problema grave que se presenta en cualquier nivel de gobierno con una gran afectación del desarrollo social, económico y de derechos humanos de cualquier región (Luna-Pla & Nicolás-Carlock 2020) El estado mediante la contratación pública busca ofrecer bienes y servicios a la población, pero la corrupción surge como uno de los principales problemas que impide que los beneficios y provisión de estos bienes a la población sea insuficiente socavando así la confianza de la ciudadanía hacia los gobiernos.

En la actualidad Colombia se enfrenta a diferentes retos que ahondan desigualdades sociales, e inciden en baja competitividad y bajos niveles de crecimiento económico. Uno de estos problemas está relacionado directamente con el mal uso que han dado funcionarios elegidos por voto popular y de aquellos designados por decreto presidencial a las entidades públicas al momento de llevar a cabo procesos de contratación estatal provocando así que el fenómeno de la corrupción siga ocurriendo e incrementándose considerablemente.

A pesar de los esfuerzos realizados por Colombia en torno a la lucha contra la corrupción, estos no han sido significativos a pesar de contar con un estatuto anticorrupción creado a través de la Ley 1474 de 2011.¹ Por lo tanto, la propuesta principal de este trabajo es tratar de determinar cuáles son los mecanismos, estrategias y rutas más sofisticadas y más utilizadas por contratistas privados y funcionarios públicos para cometer delitos de corrupción en las contrataciones públicas. A su vez, se ofrece una descripción de la estructura legal existente y se busca explicar cómo a pesar de la existencia de esta reglamentación y mecanismos anticorrupción, éstos parecen no ser suficiente para evitar dicho fenómeno.

En ese sentido, y haciendo referencia sobre hechos relevantes de corrupción ocurridos recientemente en la contratación pública en Colombia como el caso de Centros Poblados en el 2021, en el cual se comprobaron manejos irregulares en el proyecto de adjudicación para el despliegue de conectividad y cobertura de internet en escuelas de zonas rurales, el contrato

¹ Ley 1474 de 2011. Función Pública. Recuperado el 27 de septiembre de 2022. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>.

inicialmente tenía un valor de \$1.07 billones de pesos² (aproximadamente 274,000 millones de dólares), el contratista adjudicado (Unión Temporal Centros Poblados) utilizó toda su red de conocimiento dentro del Ministerio de las Tecnologías para poder hacerse a la adjudicación, además de hacer uso de sus conexiones (redes) esta unión temporal presentó en el proceso licitatorio garantías bancarias falsas y el Gobierno le giró \$70.000 millones de pesos, estos recursos hacían parte de un primer anticipo acordado en los términos de la firma del contrato; este anticipo se perdió debido a que el contratista incumplió con su plan de trabajo y por lo tanto con el avance del proyecto de conectividad; así entonces, quedó evidenciada la incapacidad técnica y financiera del contratista.

Un segundo caso, REFICAR³ que tenía como objeto la construcción de una refinería en Cartagena y que durante la ejecución del proyecto se presentaron adiciones presupuestarias y sobrecostos por el doble del valor inicial previsto para la construcción de la refinería; así entonces con el mal uso de los insumos, costos exagerados en mano de obra y recomendación de proveedores con precios superiores a los presupuestados los sobrecostos ascendieron a 4.023 millones de dólares.⁴

Y por último, el carrusel de la contratación de la troncal de Transmilenio en la calle 26 en donde se llevaron a cabo negociaciones ilegales entre funcionarios públicos en funciones (el alcalde mayor de Bogotá Samuel Moreno y su hermano el senador de la república Iván Moreno, entre otros) con empresarios de la construcción y en donde se entregaban sobornos para la adjudicación de las obras de construcción de esta arteria vial del sistema Transmilenio de la calle 26, se establecieron acuerdos informales para presentar valores por debajo de lo que realmente costarían desarrollar esta obra vial, lo que llevó a que se presentaran adendas presupuestarias y retrasos en la entrega de dicha obra.

Los tres ejemplos referidos son casos de corrupción que han tenido gran relevancia debido a que en estos han participado funcionarios de alto perfil, y han sido documentados ampliamente

² Periódico El Tiempo. Las claves del escándalo billonario contrato MINTIC. Recuperado el 13 de junio de 2022. Tomado de <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/caso-mintic-claves-del-escandalo-del-contrato-de-centros-poblados-616800>.

³ REFICAR: La Refinería de Cartagena. Página Oficial. <https://www.reficar.com.co/en/quienes-somos>.

⁴ Crudo Transparente (2020). Reficar más allá de sus problemáticas de sobrecostos. Recuperado el 08 de junio de 2022, de <https://crudotransparente.com/2020/11/26/reficar-mas-alla-de-su-problematika-de-sobrecostos/>.

gracias a la investigación periodística y en los que queda en evidencia como a pesar de que el estado colombiano cuenta con un amplio marco jurídico de lucha contra la corrupción esto parece no ser suficiente para evitar que hechos como estos dejen de suceder.

2. Definiendo la corrupción

La corrupción generalmente se define como un abuso del poder público para beneficio privado (Funderburk 2012; Silitonga et al. 2016; Uslaner 2008). Sin embargo, esta definición general no tiene en cuenta las diferentes actividades e interrelaciones que ocurren en los eventos de corrupción. Por ejemplo, el nepotismo y el amiguismo están basados en relaciones preexistentes con familiares o amigos respectivamente, que a su vez se ubican en posiciones influyentes o bien remuneradas sin necesidad de que tengan competencias para estar en dichos cargos. Si bien estas son algunas formas más comunes de corrupción, hay muchas actividades que podrían etiquetarse como tales. Sin embargo, lo que todas las formas de corrupción mencionadas comparten es que dichas actividades tienen lugar en las interacciones y relaciones humanas.

Los estudios de corrupción se han centrado principalmente en la corrupción entre dos individuos con el propósito de obtener beneficios (Granovetter 2004; Uslaner 2008), sin embargo, existe otro tipo de corrupción que favorece y enriquece a un pequeño número de actores con poder político y económico tanto del sector público como del privado. Esta forma de corrupción, entendida como gran corrupción, involucra mayores flujos de recursos financieros o sus equivalentes, materiales e inmateriales, dando lugar a la desconfianza y percepción de desigualdades sociales (Uslaner 2008).

El gran riesgo que tiene este tipo de corrupción es el potencial y las diferentes herramientas sofisticadas desarrollada entre los actores que pueden actuar de manera organizada para poder obtener mayores beneficios y con un riesgo mínimo.

En las últimas dos décadas el fenómeno de la corrupción ha evolucionado, paralelo a otros avances en la sociedad, entre éstos, mecanismos anticorrupción. La maleabilidad de la corrupción (Meza & Pérez-Chiqués, 2021) ha permitido que los actores que participan en la contratación pública hayan perfeccionado técnicas para evadir los mecanismos anticorrupción y evitar ser rastreados. Es un fenómeno organizado de redes que involucra a una gran variedad de participantes, generando impactos negativos en la democracia, igualdad, desarrollo económico y derechos humanos.

Con base en la literatura podemos señalar que la corrupción debe ser vista de una manera multidimensional (Kurer, 2005). Muchos autores han desarrollado definiciones de la corrupción desde diferentes áreas de las ciencias sociales. Por ejemplo, las disciplinas han definido la corrupción desde perspectivas económicas, gubernamentales y sociales pero que pueden ser agrupadas en lo que se llama “concepto de paraguas” que contiene conceptos como clientelismo, patrimonialismo, particularismo y captura del estado, permitiendo así mostrar la relación que se comparte entre las diferentes disciplinas (Varraich, 2014).

Con la sofisticación de los procesos de corrupción, se hace necesario entender la complejidad en la que ahora se debe analizar, prevenir, medir y mitigar dicho fenómeno. En este sentido, hay que diseñar una herramienta de análisis moderna, que logre entender y reducir al mínimo los actos de corrupción. Por ejemplo, es necesario buscar el mecanismo del análisis desde la perspectiva de creación de redes que recrean el ambiente propicio para llevar a cabo estas prácticas.

Aunque no ha sido el acercamiento más adoptado, el estudio de redes de corrupción ha estado incrementando en la literatura y nos ayuda a mejor entender este fenómeno. Estudios de corrupción de redes como por ejemplo en Hungría y Brasil han permitido evidenciar la existencia y funcionalidad de redes de corrupción. En el estudio de Fazekas y Wachs (2020) se evidencia cómo la corrupción en Hungría puede distorsionar los mercados de contratación pública, mapeados como redes de compradores y proveedores, Mientras que en el caso brasileño, Ribeiro et al. (2018) muestran como la concurrencia de políticos en escándalos de corrupción crean redes que les permite seguir participando durante décadas en la esfera pública.

Con base en lo anterior, es importante demarcar de manera innovadora la forma en que el análisis de redes de corrupción en Colombia debe comprenderse y abordarse. Podemos buscar análisis y propuestas que permitan dar una respuesta al problema de las redes de corrupción. Este acercamiento puede darse desde el concepto público de gobernanza y gestión de redes colaborativas que faciliten examinar las diversas estructuras relacionales y su potencial contribución a la cooperación entre organizaciones públicas, no lucrativas y privadas. Por otra parte, el análisis de redes puede entenderse a partir de la capacidad con la que cuentan los

gerentes públicos para gestionar tales estructuras (Agranoff, 2013) permitiendo realizar trabajos colectivos con leyes y normas claras para la provisión de bienes y servicios.

3. Corrupción en redes

La mayoría de las investigaciones han estudiado la corrupción predominantemente desde el punto de vista del comportamiento que se desvía o viola las responsabilidades y deberes de funcionarios públicos o privados con el propósito de obtener ganancias personales o estatus. Sin embargo, una literatura emergente define la corrupción en términos de acceso al poder y los recursos públicos y la imparcialidad del ejercicio de la autoridad pública (Mungiu-Pippidi, 2015; North et al., 2009; Rothstein & Teorell, 2008). En ese sentido y llevándolo al ámbito de la contratación pública, definimos la corrupción en la contratación pública como la asignación y ejecución de contratos gubernamentales en violación de reglas y principios explícitos previos de contratación pública abierta y justa para beneficiar a una red cerrada mientras se niega el acceso a otros (Fazekas, Tóth, & King, 2016).

4. Contextualizando la corrupción: El caso de Colombia

Los niveles de corrupción a nivel mundial se mantuvieron estables durante el 2021, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional; y particularmente en Colombia, la falta de avances para mejorar en el ranking de percepción de corrupción aún no ha tenido resultados positivos como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Índice de percepción de la corrupción en Colombia

Corruption Perception Index (Transparency International)					
Colombia TI	2017	2018	2019	2020	2021
Posicionamiento	96/180	99/180	96/180	92/180	87/180
Puntaje	37/100	36/100	37/100	39/100	39/100

Fuente: Transparencia Internacional 2021.

El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional ubica a Colombia en el 2021 en el puesto 87 entre 180 países y le otorga una calificación de 39/100.⁵ Estos indicadores muestran que aún estamos muy lejos de países como Uruguay y Chile que tienen una calificación de 73 y 67 respectivamente.

Así, la transparencia se convierte en una de las medidas que contribuyen al entendimiento de los logros de los países en sus esfuerzos para prevenir la corrupción, ya que además de ser una herramienta que permite a que la ciudadanía esté mejor informada y participe en el control y escrutinio público también genera que el funcionario público esté expuesto a la evaluación social, logrando así menores incentivos para caer en hechos de corrupción.

Con la descripción de este escenario desalentador, es importante enfatizar que la corrupción en Colombia es un problema que debe ser abordado como un fenómeno estructural y sistémico que está presente en la gestión pública nacional, municipal y departamental. Al respecto Henao y Zárata (2018) señalan que en Colombia las prácticas corruptas se manifiestan de forma permanentes y que no pueden entenderse como un fenómeno eventual sino que se han

⁵ (2021 Corruption Perceptions Index - Explore Colombia's Results, s. f.). Tomado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/col>.

adentrado en la cotidianidad social y que no solamente están estrictamente relacionadas con la política y el estado.

Por consiguiente, se puede indicar que la corrupción en Colombia ha generado un gran interés social que busca desarrollar mecanismos que permitan mitigar este fenómeno. Durante la última década diversos medios de comunicación en Colombia han reportado con regularidad casos de corrupción en la contratación pública en la que se vinculan actores políticos y actores privados con nexos legales e ilegales. Por ejemplo, el escándalo de corrupción develado por estas investigaciones periodística nos ha llevado a poner en la lupa pública a programas sociales como el Plan de Alimentación Escolar⁶ y el proyecto de Centros Digitales que buscaba garantizar el acceso gratuito al servicio de Internet inalámbrico Wifi para hasta 10.000 comunidades rurales con una operación a largo plazo y sin interrupciones. Los ejemplos mencionados tienen algo en común, los contratistas o firmas contratadoras que fueron beneficiadas con la adjudicación para desarrollar estos contratos habían creado empresas en corto tiempo en las cuales había participación directa o indirecta de privados que estaban inhabilitados para ser partícipe en licitaciones públicas.

Siguiendo la descripción del problema de corrupción en adjudicaciones de cuantiosos contratos públicos en Colombia, se pueden identificar como actores a ciudadanos corruptos, políticos y demás funcionarios públicos que crean una red planificada y consensuada en la que inician con un bróker (persona que tiene conexiones dentro y fuera del gobierno). Este a su vez obtiene información privilegiada sobre futuras licitaciones, luego prosigue con la identificación del funcionario clave para que adecúe la reglamentación y regulaciones que les permita improvisar una empresa especializada en el suministro del bien o servicio y así participar en la licitación previamente amañada.

En el 2020 la Contraloría General de la Nación reportó 184 investigaciones, por inconsistencias en \$47 mil millones de pesos y alertas por sobrecostos del programa de

⁶ (Gobierno comprometido con la Política de Alimentación Escolar, s. f.) <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Especiales-Prensa/391874:Gobierno-comprometido-con-la-Politica-de-Alimentacion-Escolar>.

alimentación escolar y donde ya se han realizado dos fallos de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría en el departamento del Amazonas y en la ciudad de La Dorada.⁷

Por otra parte, en el contrato de Centros Digitales la contraloría investiga a la unión de empresas (Unión Temporal de Centro Poblados) por la pérdida del anticipo de \$70.000 millones de pesos que recibió de anticipo para llevar internet a 7.000 colegios públicos del país.⁸

Aunque estas situaciones descritas son un ápice del problema, la persistencia de este fenómeno a pesar del avance que tiene Colombia en el desarrollo de instrumentos para combatirlas nos lleva a seguir generando debate sobre los abusos de poder y sobre la investigación y denuncia. Nos lleva además a identificar la necesidad de propiciar una mayor demanda ciudadana que permita obtener mayores resultados en la investigación y sanción; de establecer nuevas normas e instituciones de lucha contra la corrupción que permitan a su vez aumentar la legitimidad; de un marco normativo más favorable al derecho de acceso a la información pública; de procesos judiciales sencillos que favorezcan la denuncia de detrimento contra la administración pública, órganos de control con mayor voluntad política para atacarla, entre otras medidas.

La corrupción en Colombia ha continuado aumentando. Monitor Ciudadano (2020) y Transparencia por Colombia han documentado en sus informes 967 hechos de corrupción a nivel nacional en comparación a los 327 reportados entre 2016 y 2018 (Monitor Ciudadano, 2018). Este dato nos indica que aunque Colombia se ha comprometido a minimizar los hechos de corrupción en la contratación pública mediante la creación de leyes y mecanismos, estos esfuerzos han sido insuficientes. Durante los últimos cuatro años del Gobierno actual (2018-2022) se buscó: fomentar la transparencia en la contratación pública mediante la adopción de pliegos tipo; acabar con los privilegios para los sancionados por corrupción como la casa por cárcel; promover la publicidad y el acceso a la información de las declaraciones de bienes, rentas

⁷ Asuntos Legales. La Contraloría General adelanta 184 investigaciones por manejos irregulares en la PAE. Recuperado 21 de abril de 2022. Obtenido de Asuntos Legales: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-contraloria-general-adelanta-184-investigaciones-por-manejos-irregulares-en-la-pae-3063200>.

⁸ Asuntos Legales. Contralor declara de Impacto Nacional toda la contratación con Centros Poblados desde 2014. Recuperado 21 de abril de 2022. Obtenido de Asuntos Legales: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/contralor-declara-de-impacto-nacional-la-contratacion-de-centros-poblados-desde-2014-3246024>.

y conflictos de interés; consolidar un sistema de integridad en el servicio público colombiano; crear el registro de obras inconclusas; y fortalecer el control fiscal y control interno en las entidades públicas, entre otros.

Así mismo, con base en información de la Secretaría de Transparencia⁹ se ha creado y fortalecido el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), el Índice Nacional Anticorrupción (INAC), la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RITA); la estrategia de cumplimiento normativo público más grande y de alto impacto en la región; la Ruta de Integridad Empresarial con casi 60 mil empresas comprometidas; la Estrategia de Transparencia con Enfoque Territorial y la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA).¹⁰

Los mecanismos enunciados en el párrafo anterior son medios que coadyuvan a llevar a cabo La Ley 2195 de 2022¹¹ de Transparencia, Prevención y Lucha contra la corrupción sancionada en enero del mismo año, en donde se establece abordar los hechos de corrupción de manera transversal brindando herramientas a los ciudadanos para conocer en qué se invierten los recursos públicos, ejercer vigilancia y emitir alertas tempranas.

⁹ Secretaría de Transparencia: dependencia misional del Departamento Administrativo de la Presidencia que asesora y asiste al director de esta entidad en la formulación y diseño de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

¹⁰ Secretaría de Transparencia (2022) Recuperado 02 de junio de 2022. Tomado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/presidente-ivan-duque-sanciono-ley-transparencia-prevencion-lucha-contra-la-corrupcion>.

¹¹ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Recuperado el 03 de junio de 2022, de https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20DE%20ENERO%20DE%202022.pdf?TSPD_101_R0=0883a32c4dab200080e1309ea4cca8ad41215347508571fd4263d97bf60ea2ab2fff356330e9b7630814c571b91450000f7b1015862a99167ccc529f5f8175770f86c4cdb5fb581985d3c0cbbe6ce2f238b6e22b6d6096e4e332d91a4f4b661f3d4945945c467240f91c911f9537ea15b8ec308ff84ace397598852f86ff3dad.

5. Revisión documental: Corrupción en la actualidad

Para poder dar explicación a través de la evidencia, el proyecto de investigación se ha realizado mediante consulta y análisis de fuentes de prensa nacional y regional. El proyecto fue realizado en tres etapas. En la primera etapa se llevó a cabo una revisión de literatura sobre la corrupción, su evolución y complejidad en el análisis de redes.

Durante la segunda etapa se realizó un análisis de gabinete en donde se consultaron documentos oficiales de diferentes casos reportados y sancionados por los entes de control, reportes periodísticos y de informes sobre corrupción de organizaciones nacionales y regionales que estudian el fenómeno.

En la tercera etapa se diseñó una encuesta la cual se aplicó a personas expertas en el tema (N=7). La encuesta buscó contar con perspectivas relacionadas con transparencia, contratación y redes. Mediante este instrumento se logró confirmar lo documentado sobre redes de corrupción y permitió entender la manera en que se desarrollan las redes en la contratación pública en Colombia. Esto permitió brindar algunas recomendaciones que contribuyan a la mitigación de actos de corrupción.

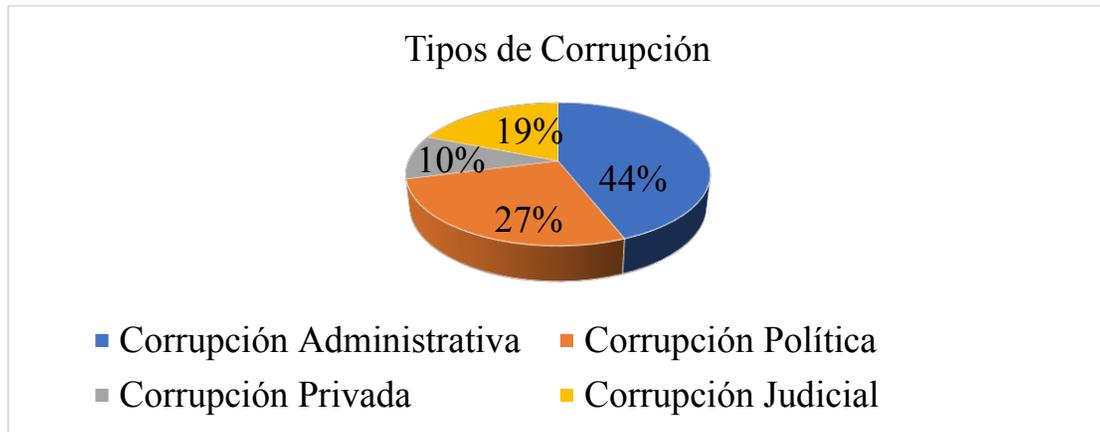
Se han tomado en cuenta registros periodísticos de los principales medios nacionales. Además, se han consultado medios digitales y boletines de prensa de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Según datos de Monitor Ciudadano¹² de la Corrupción en Colombia existen grandes diferencias en el promedio de proponentes que se presentan en una licitación pública, mientras en el nivel nacional el 79% de las entidades cuentan con tres o más proponentes, en las gobernaciones este porcentaje es del 22% y en los municipios 14%. Así mismo, en el 59% de las gobernaciones cuentan con un solo proponente, mientras que en los municipios este porcentaje es de 75%.

¹² Monitor Ciudadano de la Corrupción. Recuperado el 3 de junio de 2022. Obtenido de Monitor Ciudadano de la Corrupción: <https://www.monitorciudadano.co/hechos-de-corrupcion-radiografia-2016-2020/>.

En este mismo informe se reportan 967 hechos de corrupción reportados en la prensa en el período 2016-2020. En consecuencia, para entender cuáles son los tipos de corrupción identificados, estos se han categorizado en cuatro tipos como muestra la figura 1.

Figura 1. Tipos de corrupción (Colombia)



Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción en Colombia 2020.

Basados en los datos representados en la gráfica 1., podemos identificar con claridad la clase de corrupción que es más recurrente en Colombia. En este sentido, a través de esta investigación se pretende hacer un análisis de las características de la corrupción administrativa y privada que nos lleve a entender los diferentes mecanismos e instrumentos que utilizan los actores público – privados en pro de búsqueda de rentas particulares y así mismo poder brindar recomendaciones de política que permitan reducir al mínimo los casos de apropiación de recursos públicos y detrimento del bienestar social.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos que se han hecho para evitar la corrupción, como la creación del estatuto anticorrupción con la Ley 1474 de 2011, Colombia en sí no ha logrado tener avances significativos en materia de lucha contra la corrupción en los últimos años. Por ejemplo, según los datos del informe, los 967 hechos de corrupción a nivel nacional reportados por Monitor Ciudadano en 2020 han aumentado en comparación a los 327 reportados entre 2016 y 2018 (Monitor Ciudadano, 2018). En el mismo sentido, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en el período 2016-2021 se ha mantenido entre 36 y 39, ubicando al país en el puesto 87 entre 180 países en el 2021 (Transparencia Internacional, 2021).

Con base en el objetivo de entender las redes que se desarrollan en el ámbito de las licitaciones públicas, se ha podido establecer una modalidad de operaciones y procesos mediante los cuales se utiliza al Estado y los procesos de selección, constituyendo un rompimiento de normas éticas y jurídicas. La evidencia encontrada en los hechos de corrupción a gran escala según la cantidad de fondos perdidos y en el sector en el que se produzca (Transparencia Internacional, 2019) nos permite entender cuáles son los pasos que se producen para materializar estos hechos.

Según la Contraloría General de la República, la forma de operación de las redes en las licitaciones públicas se desarrolla en 5 pasos los cuales se explicarán más adelante de forma mas detallada en la sección .4.2; allí de manera mucho más clara se hará una descripción de como operan las redes de corrupción en la contratación pública en Colombia.

Para concluir, la corrupción en Colombia es un problema grave que no solamente implica la pérdida de recursos públicos, sino que también tiene efectos adversos sobre la salvaguarda de los derechos humanos. De acuerdo con datos de Monitor Ciudadano (2020) entre 2016 y 2020 se perdieron más de 90 billones de pesos colombianos por causa de la corrupción, y se contabilizaron más de 14 millones de afectaciones directas a la niñez, adolescencia, estudiantes y población en situación vulnerable que debieron beneficiarse de recursos públicos, pero que estos fueron desviados a propósitos particulares.

Con el objetivo de entender y caracterizar las redes de corrupción que se presentan en la contratación pública en Colombia, se plantea la siguiente pregunta de investigación con el propósito de dar mayor claridad sobre los procesos complejos en los que la corrupción se sigue presentado de forma cada vez más sofisticada: ¿Cuáles son los mecanismos recurrentes e innovadores que permiten a limitados contratistas privados ser beneficiarios de adjudicaciones de contratos públicos por el estado colombiano?

Con base en la pregunta de investigación es importante contemplar que hay grandes dificultades que enfrentan los países democráticos para combatir la corrupción, según Díaz (2018) estas dificultades son: (i) la debilidad de los marcos legales; (ii) la debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales; (iii) banalización del cargo público; (iv) baja profesionalización del sector público; (v) falta de independencia de los gestores y organismos

de control; (vi) descentralización del gasto público; (vii) el monopolio en la toma de decisiones y la discrecionalidad; (viii) la opacidad de los canales de comunicación entre sector público y privado; y (ix) la globalización de la economía. La identificación de estas dificultades permite dar una explicación más detallada de como las redes en la contratación pública se crean, desarrollan y perfeccionan para que los funcionarios públicos y actores privados puedan obtener apropiaciones de los recursos públicos para su beneficio.

6. Formas de operación de la corrupción en la contratación pública

La corrupción hoy en día pasó de ser un problema para convertirse en una cultura donde todo el mundo sabe lo que pasa, pero nadie hace nada al respecto (Ruiz, 2013). Partiendo de la definición conceptual de la corrupción, esta se puede entender desde diversos enfoques: el primero desde la perspectiva de la cultura o de la historia de un país (Martin & Salman, 1997), segundo, desde las prácticas de gobierno (Harrison, 2000), o bien como lo define Transparencia Internacional (2021) como el abuso del poder encomendado para beneficio privado.

Por otra parte, basados en la guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción de Transparencia Internacional la corrupción puede verse desde dos diferentes niveles: el primer nivel de corrupción es aquella que se da a gran escala, la cual consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno, donde funcionarios y líderes se benefician a expensas del bien común. El segundo nivel de corrupción es aquel donde los actos que se presentan son de menor escala y consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos (burócratas de nivel calle de rango medio y bajo) al momento de tener interacción con ciudadanos, quienes tratan de acceder a bienes y servicios básicos en ámbitos como escuelas, entidades prestadoras de servicios al hogar, hospitales, a la justicia y otros organismos (Transparencia Internacional, 2009).

Así mismo, la literatura nos permite categorizar otros tipos de corrupción (Rose-Ackerman & Palifka, 2019):

Soborno: Intercambio explícito de dinero, regalos en especie o favores, a cambio de violación de normas o como pago por beneficios que legalmente deberían ser gratuitos o proporcionados sobre la base de criterios distintos a la voluntad de pagar por ellos. Incluye tanto el soborno de funcionarios públicos como el soborno comercial de agentes de empresas privadas.

Extorsión: Petición de soborno o favor por parte de un funcionario público como condición sine qua non para cumplir su deber o para violar una norma. Tratamos la extorsión como una modalidad de soborno en la cual el sobornador juega un papel activo (algunas veces la norma es creada por el extorsionador para exigir el soborno).

Intercambio de favores: Intercambio de una violación de normas por otra.

Nepotismo: Contratar a un miembro de la familia o a alguien con vínculos sociales cercanos, en lugar de un candidato con más méritos, pero sin vínculos.

Amiguismo: Preferir a los miembros del grupo racial/étnico, religioso, político social al que se pertenece a los miembros de otros grupos en las decisiones sobre asuntos laborales.

Fraude al servicio público: Cualquier tipo de actividad que socave los requisitos jurídicos que rigen la prestación de los servicios públicos, incluso en los casos en que no se pagan sobornos. Por ejemplo, los profesores pueden proporcionar a los alumnos las respuestas de exámenes estandarizados (habitualmente para garantizar financiación). Los prestadores de servicios de salud pueden recetar innecesariamente estudios o inventarse pacientes para aumentar el número de reembolsos que reciben. Los funcionarios públicos pueden descuidar sus trabajos para hacer trabajos para el sector privado, robar suministros para revenderlos o simplemente faltar al trabajo.

Malversación: Robo al empleador (empresa, gobierno u ONG) por parte del empleado.

Cleptocracia: Un Estado autocrático que está gestionado con el objetivo de maximizar la riqueza personal de sus máximos dirigentes.

Tráfico de influencias: Usar el poder de decisión que se tienen en el gobierno para obtener sobornos o favores de partes interesadas.

Conflictos de interés: Tener un interés personal respecto de los efectos de las políticas sobre las cuales se tiene poder de decisión”.

A continuación, se propone la categorización de dos maneras de operación de la corrupción en la contratación pública, con base en los eventos documentados en este documento sobre los casos más relevantes de corrupción:

6.1. Corrupción en la contratación de prestación de servicios.

Este tipo de corrupción es una distorsión del mecanismo de la contratación directa y una inaplicación absoluta del principio de selección objetiva del contratista.¹³ En ese sentido la selección de personal no necesariamente se basa en idoneidad y experiencia, sino por un acuerdo entre el personal directivo de la entidad y actores políticos. Se establece un “pacto de gobernabilidad” en el que los alcaldes entregan el control de la entidad a concejales o senadores para que se establezca un esquema para el envío de curriculums de los recomendados de quienes tienen el control de la entidad para así realizar su vinculación mediante la prestación de servicios. De esta manera se garantiza que sus intereses particulares se materialicen.

6.2. Corrupción en licitaciones

Este tipo de corrupción favorece a los actores políticos que controlan la entidad. Se hace uso de los aliados internos, quienes filtran a terceros información privilegiada sobre futuras licitaciones. Esta información suministrada, la elaboración de pliegos a la medida y la influencia ejercida por senadores, concejales, ministros y/o sus intermediarios facilitan y conducen a la adjudicación de los contratos a los contratistas o empresarios favorecidos tras pactarse el respectivo pago de coimas o sobornos.

6.3 Malas prácticas relacionadas con corrupción en la contratación

A partir de los fenómenos de corrupción consultados en esta investigación ha sido posible elaborar un listado de malas prácticas evidenciadas en actividades y uso de redes en el proceso de contratación pública, estas actividades van desde información privilegiada para obtener ventaja en procesos de licitación hasta contratación de personal sugerida por funcionarios públicos elegidos por voto popular dentro de las entidades públicas. En la tabla 2 se ejemplifica

¹³ El Consejo de Estado recuerda que el principio de selección objetiva se extiende, así sea parcialmente, a la contratación por prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, como quiera que impide “*una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva*”: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 mayo del 2013, Radicación 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), Magistrado ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

el tipo de práctica y ejemplo de como se materializan las malas prácticas por parte de funcionarios públicos en procesos de contratación pública.

Tabla 2. Malas prácticas procesos de contratación en Colombia

PRÁCTICA	EJEMPLO
Selección de personal que responde a intereses de terceros y no a la entidad	En el caso de la conectividad en áreas rurales “el abogado del Ministerio de las Telecomunicaciones” tenía relación con uno de los integrantes de la Unión Temporal Centros Poblados y había llegado allí por recomendación. ¹⁴
Creación de pliegos estructurados para favorecer un oferente en particular	En el caso de creación de la refinería en Cartagena, “ <i>funcionarios de la junta directiva de ECOPETROL y REFICAR establecieron pliegos diseñados para favorecer a cuatro empresas contratistas, luego a través de ellas lograr adiciones presupuestales y así obtener recursos extras que hacían parte de las rentas privadas obtenidas por los directivos</i> ”. ¹⁵
Filtración de información reservada respecto a los oferentes y adjudicatarios en los procesos de licitación	El exdirector de la Unidad Administrativa Especial de rehabilitación y Mantenimiento Vial, explicó “ <i>como los concejales de Bogotá llegaban a la entidad para saber a quienes iban a contratar y que licitaciones se estaban planeando</i> ”. ¹⁶

Fuente: Elaboración Propia.

¹⁴ Transparencia por Colombia. Centros Poblados quines se quedaron con los 70 mil millones. Recuperado el 05 de noviembre de 2022. Tomado de <https://transparenciacolombia.org.co/site/negocios-fantasma/centros-poblados-quienes-se-quedaron-con-los-70-mil-millones/>.

¹⁵ FORBES COLOMBIA. Recuperado el 06 de noviembre de 2022. Tomado de <https://forbes.co/2021/04/26/actualidad/caso-reficar-contraloria-hallo-responsabilidad-fiscal-por-29-billones>.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala Casación Penal. Recuperado el 06 de noviembre de 2022. Tomado de [https://cortesuprema.gov.co/corte/wpcontent/uploads/relatorias/pe/spa/RECURSOS/CASACION/CAUSALES%20Y%20TECNICA/NULIDAD/PRINCIPIO%20DE%20IMPARCIALIDAD/AP1226-2016\(47115\).doc](https://cortesuprema.gov.co/corte/wpcontent/uploads/relatorias/pe/spa/RECURSOS/CASACION/CAUSALES%20Y%20TECNICA/NULIDAD/PRINCIPIO%20DE%20IMPARCIALIDAD/AP1226-2016(47115).doc).

6.4 Caso Centros Poblados

En agosto de 2020 se abre una licitación por 1.07 billones de pesos colombianos con el objetivo de instalar 7.277 puntos de internet gratis en 15 departamentos por 10 años en dicha licitación se presentaron 10 empresas. El 9 de diciembre de 2020 se asignó ese contrato a **Centros Poblados**, una unión temporal conformada por cuatro empresas: NOVOTIC, ICM Ingenieros, Omega Buildings e INTEC de la Costa de las cuales sólo NOVOTIC comprobó experiencia en el sector de las tecnologías y las tres restantes con experiencia en el sector de la construcción; a esto se suma la contratación de un experto en expedición de garantías bancarias a empresas requeridas para contratar con el estado.

Temporalidad irregularidades

- a. 28 octubre de 2020 - Errores y Falsedad: La garantía inicial presentada por Centros Poblados al Ministerio de las Telecomunicaciones tenía errores que corrigió el 11 de noviembre por un supuesto error del Banco emisor, permitiéndole así participar en la licitación.
- b. Diciembre 30 de 2020 – Envío tres garantías falsas: Centros Poblados envía pólizas por un valor superior a los \$144,000 millones de pesos, así le permite contar con el primer anticipo de \$70,000 millones de pesos.
- c. Enero 30 de 2021 – Autorización desembolso: Después de la interventoría se aprueba el plan de inversión del anticipo y se autoriza el desembolso a Centros Poblados para la compra de los equipos el cual se hace efectivo el 10 de febrero de 2021.
- d. Abril 2 de 2021 – Compra de equipos: Centros Poblados envía a la interventoría las órdenes de pago para hacer uso de los recursos del anticipo, una primera orden de pago para la empresa NUOVO SECURITY por \$58,301 millones de pesos y una segunda orden de pago para la empresa INSELSA por \$11,941 millones de pesos, correspondientes a la venta de equipos comprados por Centros Poblados para instalar los puntos de internet.

Sin embargo, estas dos empresas están relacionadas con Centros Poblados. Juan Cáceres, fundador y representante de NOVOTIC, una de las cuatro empresas que hacen parte de la unión temporal y que tiene una participación del 35% de las acciones de Centros Poblados, también es el dueño del 70% de las acciones de NUOVO SECURITY a la

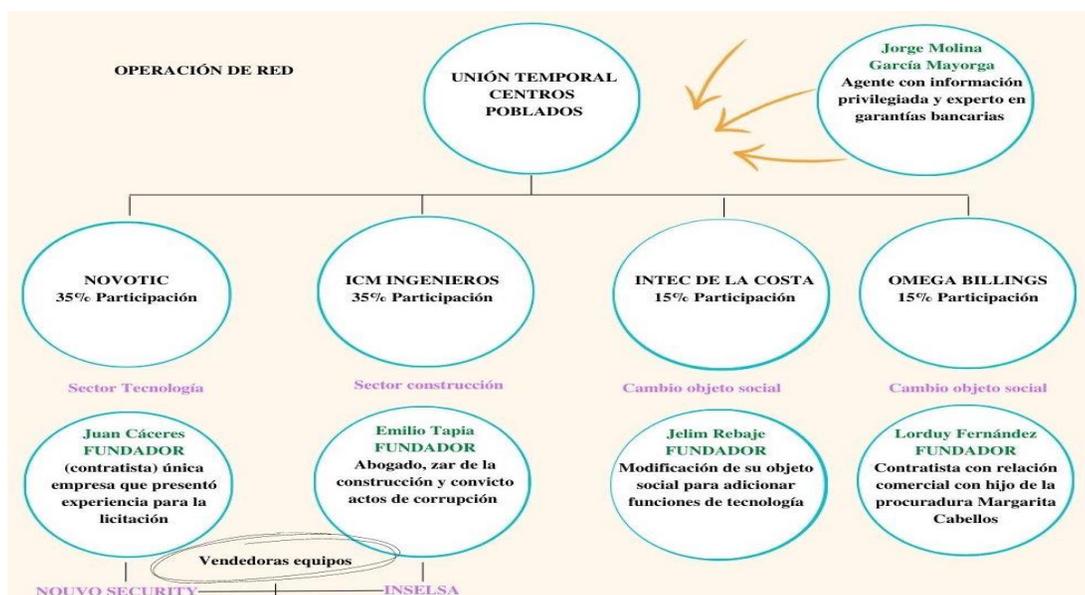
cual se le compraron los equipos respaldada por la primera orden de pago de \$58,301 millones de pesos. Así mismo, también está INSELSA a quien se le entregaron los \$11,941 respaldados por la orden de pago enviada por Centros Poblados, esta empresa tendría el 20% de las acciones de ICM INGENIEROS, una de las cuatro empresas que también hace parte de centros poblados y que es propiedad de Emilio Tapia.

- e. Abril 21 de 2021- Adendas: Centros Poblados pide modificar el cronograma del contrato para instalar los centros digitales, argumentando retraso por no contar con los equipos que supuestamente ya se habían comprado a NOUVO SECURITY.
- f. Junio 25 de 2021 – Incumplimiento: En una audiencia de incumplimiento, la representante del Banco ITAÚ (banco emisor de la supuesta póliza) informa que las garantías que presentó la Unión Temporal Centros Poblados son Falsas y nunca fueron expedida por dicha entidad.
- g. 19 de julio de 2021 – Caducidad del Contrato.

6.4.1. Radiografía Red de Corrupción

Con el objetivo de hacer una caracterización de como se desarrolla una red de corrupción en la contratación pública en Colombia; en la figura 2 se hace una representación del caso de Centros Poblados el cual es uno de los casos relevantes y documentados en esta investigación:

Figura 2. Operacionalización y desarrollo de redes



Fuente: Elaboración Propia.

6.4.2. Modus Operandi redes de contratación

En relación con la corrupción en las contrataciones pública, en el caso de licitaciones se permite identificar un *modus operandi* en el cual se usa al Estado y los procesos de selección, así como los recursos públicos, para sacar provecho y favorecer a varios particulares que tienen a su vez una relación. Según la Contraloría General de la República este tipo de red se desarrolla en 6 pasos que se describen a continuación:

Paso 1: Selección de personal: Se establece el control de la entidad a un grupo de políticos, a cambio de la lealtad hacia gobiernos municipales o departamentales. Se nombran personas bajo el modelo de prestación de servicios, quienes se comprometen a preservar intereses personales y lealtades a quienes los ubican en estas instituciones.

Paso 2: Suministro de información privilegiada a actores privilegiados. Las personas dentro de la entidad que funcionan como aliados internos, filtran a terceros con acceso a la entidad la información privilegiada sobre futuras licitaciones de contratos.

Paso 3: Elaboración y estructuración de pliegos a la medida: Seleccionado un proponente que cuenta con el aval del actor político que capturó la entidad. El personal aliado dentro de la entidad crea pliegos de condiciones estructurados para favorecer un futuro oferente que previamente ha sido recomendado.

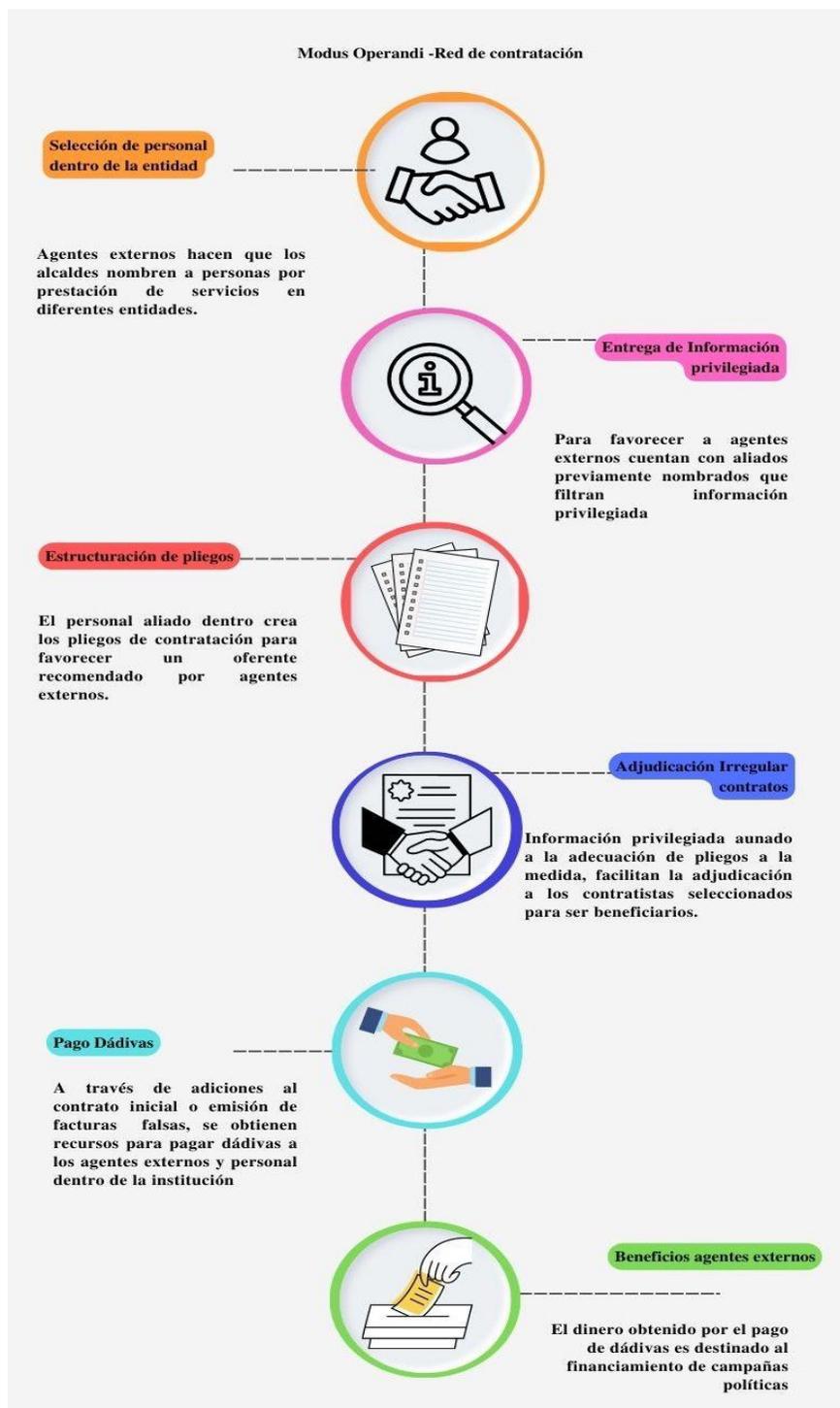
Paso 4: Asignación irregular en la selección del contratista y celebración del contrato. La información privilegiada suministrada, la elaboración de pliegos a la medida y la influencia ejercida por agentes políticos y/o sus intermediarios facilitan y conducen a la adjudicación de los contratos a los empresarios favorecidos tras pactarse el respectivo pago de coimas o sobornos.

Paso 5: Pago de dádivas por corrupción. Luego de adjudicado y celebrado el contrato, el contratista a través de adiciones o facturas fraudulentas paga sumas de dinero a los políticos que lo apadrinaron y al personal dentro de la entidad que lo beneficiaron a lo largo del proceso de selección.

Paso 6: Obtención de beneficios para los actores políticos. El dinero recibido está destinado a financiar campañas políticas futuras. De ese modo, el ciclo de corrupción continúa con su causa.

La siguiente infografía permite visualizar de una manera más sintetizada este tipo de red de corrupción:

Figura 3. Modus Operandi de una red en un proceso de contratación



Fuente: Elaboración Propia.

7. Buenas prácticas a nivel subnacional

La creación de las Comisiones Regionales de Moralización (CRM)¹⁷ le ha permitido a Colombia a nivel departamental y municipal desarrollar y promocionar desde un enfoque local la lucha contra la corrupción. Estas Comisiones han logrado una coordinación entre las autoridades de control territorial y nacional para hacer control fiscal en hechos críticos de corrupción a nivel local. En ese sentido y con base en reportes de la (Secretaría de Transparencia, 2022) se han documentado algunas buenas prácticas a nivel subnacional.

7.1. Departamento de Bolívar (Seguimiento Plan de Alimentación Escolar)¹⁸

Con datos de la (Secretaría de Transparencia, 2022), el departamento de Bolívar a través de su CRM ha incrementado su nivel de operación, esto ha sido mediante la articulación en torno a temáticas anticorrupción y ha permitido capacitar a servidores públicos y ciudadanos en diferentes jornadas de talleres en las cuales se les ha señalado sus competencias en materia de prevención, investigación y sanción en control del uso de recursos públicos. Derivado de estas capacitaciones, por ejemplo, en Bolívar se han creado comisiones como las Comisiones de Alimentación Escolar las cuales se han establecido para dar seguimiento, control e incidencias en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, esto ha permitido tener el espacio idóneo para la recepción de denuncias e inquietudes de la ciudadanía relacionadas con la ejecución de este proyecto.

7.2. Departamento del Tolima (Fomento al acceso de la información pública)

Reportes de las comisiones de la (Secretaría de Transparencia, 2022), señala como en el departamento del Tolima se ha capacitado a funcionarios públicos con el fin de apoyar en la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) para promover la transparencia y acceso a la información pública a nivel territorial. Estas jornadas de capacitación

¹⁷ El Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) creó la Comisión Nacional de Moralización (CNM), así como las *Comisiones Regionales de Moralización* (CRM). Entre sus funciones se incluye la promoción de la territorialización de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), la promoción del control social, la coordinación interinstitucional para la investigación de casos de sospechas de corrupción.

¹⁸ El Programa de Alimentación Escolar brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT- como estudiantes oficiales, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones.

han permitido abordar temas como el del Manual Único de Rendición de Cuentas, Ley 1474 de 2011 y Ley 1712 de 2014.

7.3.. Departamento del Cauca (Veedurías Ciudadanas)

Los avances de la CRM de Caquetá según lo reportado por (Secretaría de Transparencia, 2022) ha sido relevante ya que se han realizado talleres de capacitación a organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de incentivar la promoción y conformación de comités de veedurías ciudadanas a los recursos públicos que se ejecutan en el municipio de Florencia (capital) del departamento de Caquetá; como resultado de estas jornadas de capacitación se han creado al menos cinco (5) nuevas veedurías ciudadanas a los recursos públicos ejecutados en el departamento en el primer semestre de 2022.

7.4. Departamento del Vichada (Ley de Transparencia y de Derecho de Acceso a la información)

Con el objetivo de socializar la ley 1712 de 2014 y explicar los derechos y deberes que tienen las entidades públicas territoriales sobre la disposición y publicación de la información, la CRM del departamento del Vichada ha capacitado a funcionarios públicos del departamento acerca de las dudas de la implementación de esta ley, así como de las responsabilidades y actividades que se pueden seguir realizando adentro de esta comisión. Este ejercicio ha permitido que se establezca en forma y tiempo con los requerimientos solicitados por la ciudadanía a las entidades públicas del departamento (Secretaría de Transparencia, 2022).

8. Entrevistas: Tipos de redes

Con base en los conceptos mencionados y con la evidencia reciente de los reportes de corrupción, se realizaron entrevistas a tres funcionarios públicos del nivel nacional, a dos ex funcionarios de instituciones de lucha contra la corrupción, a una periodista y a una persona del sector educativo (N=7). A estas personas que cuentan con la experiencia y conocimiento acumulado durante sus años que se han desempeñado como funcionarios se les aplicó un cuestionario con el propósito de corroborar la evidencia y tratar de encontrar información adicional que permita comprender prácticas indebidas en los procesos de contratación. Para obtener esta información se intentaron responder diferentes preguntas (ver anexo I) y se recolectó la información en dos diferentes momentos:

Etapas 1. Esta etapa se desarrolló como una exploración y aproximación general del fenómeno de corrupción. Esta fase incluyó entrevistas abiertas (N=3) con una funcionaria, un funcionario público y una periodista, quienes han tenido relación, o tienen relación, frecuente con procesos de contratación pública o hacen investigación sobre esta. El objetivo fue entender el contexto y los aspectos generales de la contratación pública y de las dinámicas institucionales desarrolladas para este propósito.

Etapas 2. En esta etapa se busca la confirmación del fenómeno a través de entrevistas a funcionarios de entidades directamente responsables en adjudicaciones públicas, con exfuncionarios que dirigieron organismos nacionales de lucha contra la corrupción y con la academia. Esta etapa incluyó entrevistas abiertas (N=4), a un funcionario público del orden nacional, dos exfuncionarios y entrevista con un integrante de una universidad del orden nacional. Esto nos permitirá obtener información para robustecer y confirmar los mecanismos y actividades poco transparentes utilizadas por contratistas para obtener beneficios privados en los procesos de contratación pública.

La información recabada de las entrevistas y con el propósito de corroborar si existen redes que se establecen en las interacciones de contratación pública en Colombia, derivado de información obtenida se pudieron identificar 3 tipos de redes:

Las redes de empleados o funcionarios públicos por nombramiento o de funcionarios electos por elección popular y contratistas con la información derivada de las entrevistas se identificó esta red en la cual existe un tráfico de influencias y de acceso de información brindada por funcionarios encargados de realizar los pliegos de contratación a las empresas y contratistas. Esta combinación de red según las personas entrevistadas indican que *“existe un tráfico de influencias o de conocimientos en los procesos de licitación ya que desde la institución pública un funcionario que tiene acceso privilegiado de información la comparte con quien o quienes tienen interés en beneficiarse de esta licitación”*¹⁹ con esto queda claro cómo los procesos de contratación pública permiten que quien tenga información privilegiada sea casi de inmediato quién será beneficiado de las licitaciones.

Las redes de funcionarios públicos de alto rango, líderes de partidos políticos y contratistas. Para este tipo de red participan funcionarios por nombramiento y pertenecen a los niveles de dirección o subdirección de las instituciones públicas, según uno de los entrevistados indicó que *“cuando una entidad del estado pretende hacer una obra de infraestructura o contratar servicio de alimentación escolar, se establecen los requerimientos y estudios demandados por ley, aquí se establecen las capacidades de financiación, experiencia e idoneidad para que todo se ajusten a una empresa en específico, la cual ha sido financiadora de campañas de políticos de alto nivel”*.²⁰ Otro ejemplo en este tipo de red es cuando se pagan dádivas o sobornos, aquí según lo señalado por uno de los entrevistados *“Los mecanismos que la ley han permitido para que el soborno y dádivas pase en la contratación pública se ejecutan a través de los anticipos, cláusulas para adiciones presupuestales de contrato por causa de fuerza mayor. En Colombia es la regla que en los contratos públicos esté y se active la adición presupuestal que va del 20% o del 50% y esto es lo que permite pagar las dádivas y sobornos”*. Así con este tipo de red queda en evidencia que en los procesos de contratación pública no se siempre se garantiza la mayor eficiencia, eficacia y economía como parámetros para otorgar una licitación.

Redes clientelares que incluyen funcionarios municipales y miembros de partidos políticos. En Colombia, cerca del 62 % de los contratos que se celebran directamente por parte

¹⁹ Funcionario público nacional.

²⁰ Exfuncionario público nacional.

de las entidades estatales del orden nacional corresponde a contratos de prestación de servicios (Gómez & Díaz, 2019); así con base en esta referencia uno de los entrevistados indicó *“debería haber un estudio de la incidencia de como en las entidades la formalización laboral es baja, entonces el número de funcionarios de planta es solo un pequeño porcentaje en las entidades y por otra parte un alto porcentaje está por contrato de prestación de servicios. Al ahorrar esta carga prestacional, este tipo de contratación se vuelve un botín político dentro de las entidades para saber a quién se debe contratar”*.²¹ Esta información nos muestra como la contratación de personal mediante la prestación de servicios es usado como una forma de pago por favores políticos y así garantizar el voto en futuras elecciones.

²¹ Funcionaria pública nacional.

9. Recomendaciones

Partiendo de la perspectiva de que la corrupción debe ser vista de una manera multidimensional y por lo tanto se debe combatir desde una priorización y fortalecimiento de esfuerzos colectivos es importante además considerar a los actores relevantes para que actúen, adopten claramente y apliquen las leyes que mitiguen la corrupción. Para avanzar en el uso y aplicación de estos mecanismos según informe de la (GOPAC, 2013) se requieren una serie de medidas a nivel nacional y en el exterior (a donde habitualmente se desvían los activos robados) para contribuir a la prevención y detección de la corrupción hasta la aplicación de sanciones a funcionarios públicos y empresas involucrados en corrupción que permitan además recuperar los activos robados.

Con el propósito de robustecer la transparencia y establecer un marco de legalidad para la prevención de conductas relacionadas con la corrupción de redes en dónde los contratistas condenados e inhabilitados generan mecanismos a través de terceros para poder ser indirectamente beneficiarios de futuras contrataciones públicas. Como primera recomendación se propone la aplicación de un modelo de gobernanza colaborativa a través de esquemas de coordinación interinstitucional nacional y de perspectiva de redes de contratación en regiones de alto riesgo, esta recomendación se deriva de lo indicado por las personas expertas que respondieron la entrevista, para ellos los vacíos legales o las contraposición de una ley en función de otra no permite que haya una claridad sobre las atribuciones de prevención y fiscalización que tienen las entidades de control nacional y regional. Este objetivo debe hacerse a través de investigación con perspectiva de red, mejorando el monitoreo de los recursos de transferencias, investigación organizacional y mercantil a empresas contratistas y control sobre los contratos con financiadores de campañas políticas mejorando los protocolos de intercambio

de información entre la Procuraduría General,²² Fiscalía General,²³ Secretaría de Transparencia²⁴ y SECOP²⁵ para ir en sincronía con el objetivo de un Estado abierto.

Así mismo se debe diseñar una planeación estratégica de lucha contra la corrupción como también lograr una estandarización clara a la normativa vigente, por lo tanto se sugiere que se realice una estandarización de los diferentes marcos legales como la Ley 190 de 1995 sobre la preservación de la moralidad y erradicación de la corrupción administrativa;²⁶ la Ley 1474 de 2011²⁷ de anticorrupción, la Ley 1778 de 2016²⁸ sobre anticorrupción transnacional y la Ley 2195 de 2022²⁹ sobre transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. Lograr una coherencia de este marco legal permitirá tener un escenario propicio para activar de forma más rápida y coherente herramientas de prevención, investigación y castigo a quien o quienes realicen actos de corrupción.

Una segunda recomendación que se propone es que la Secretaría de Transparencia la cual hace parte del despacho de la vicepresidencia de la República se convierta en la entidad de la rama ejecutiva con suficiente autonomía para que tenga presencia directa en las instituciones con injerencia en la lucha contra la corrupción, en particular que tenga voz y voto en las acciones que se emprendan contra los delitos que atentan contra la administración pública. Esto permitiría seguir las recomendaciones emitidas por la OCDE en la que sugiere que esta oficina que cuente con autonomía presupuestal y financiera para llevar a cabo sus funciones. (OCDE, 2017).

²² (Procuraduría General de la Nación, 2022). Objetivos y Funciones. Revisado el 05 de octubre de 2022. Tomado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/objetivos-y-funciones.page>.

²³ (Fiscalía General de la Nación, 2022). Funciones y Deberes. Revisado el 05 de octubre de 2022. Tomado de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/quienes-somos/mision-y-vision/>.

²⁴ (Secretaría de Transparencia, Secretaría de Transparencia. FUNCIONES, 2022). Funciones. Revisado el 05 de octubre de 2022. Tomado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Paginas/funciones.aspx>

²⁵ (Secretaría de Transparencia (SECOP), 2022). Revisado el 05 de octubre de 2022. Tomado de <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop>.

²⁶ Ley 190 de 1995. Función Pública. Recuperado el 27 de septiembre de 2022. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=321>.

²⁷ Ley 1474 de 2011. Función Pública. Recuperado el 27 de septiembre de 2022. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>.

²⁸ Ley 1778 de 2016. Función Pública. Recuperado el 27 de septiembre de 2022. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542>.

²⁹ Ley 2195 de 2022. Función Pública. Recuperado el 27 de septiembre de 2022. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>.

Bajo este escenario también es relevante fortalecer a las Comisiones Regionales de Moralización,³⁰ que fueron creadas en la ley 1474 de 2011, estas se encargan de la elaboración de informes públicos sobre las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública de las autoridades locales, municipales y departamentales. En este sentido, el gobierno nacional debe centrar la lucha contra la corrupción desde el enfoque preventivo, investigativo y de sanción, para esto las comisiones regionales de moralización fungen como el espacio propicios para que a través de los planes de acción bianual de cada una de las 32 comisiones equivalentes a las 32 entidades territoriales del país capaciten a funcionarios y a la ciudadanía en temas de corrupción y que haya difusión en el uso de herramientas de las entidades territoriales en la lucha anticorrupción.

Las recomendaciones e implementación de las propuestas en esta investigación buscan la coordinación interinstitucional local y nacional lo que permitiría al gobierno nacional continuar con los esfuerzos que ha emprendido desde la creación en el 2011 de su estatuto anticorrupción. En ese sentido, tanto las comisiones regionales de moralización como las entidades técnicas autónomas, la Secretaría de Transparencia y las instituciones nacionales y departamentales – contralorías y fiscalías – deben estandarizar los procesos de prevención, investigación y castigo de los hechos de corrupción permitiendo que los funcionarios públicos locales, empresarios y ciudadanía en general tengan espacios de participación en los procesos de implementación de los lineamientos nacionales para prevenir la corrupción. La correcta implementación de estas recomendaciones fueron parte de las ideas que surgieron de los expertos consultados, para los entrevistados la falta de coordinación entre los niveles municipal, departamental y nacional generan que particulares tomen ventaja sobre los procesos licitatorios.

Algunos de los expertos entrevistados señalaron como las redes se iban sofisticando a nivel regional; es decir, a nivel local se usa a terceras personas quienes harán parte del proceso licitatorio, esto permitiría que quienes han sido inhabilitados anteriormente para contratar con el estado puedan hacerlo y cuando en el nacional se haga una revisión sobre el cumplimiento de términos de referencia estos sean aceptados y no tengan ninguna observación o veto. En ese

³⁰ (Secretaría de Transparencia, Comisiones Regionales de Moralización, 2022). Recuperado el 05 de octubre de 2022. Tomado de <http://anticorrupcion.gov.co/comisiones-regionales-de-moralizacion>.

sentidos, es que hace relevante que el gobierno nacional debe considerar maximizar los beneficios que otorga la prevención de la corrupción y en especial en la de la contratación pública, los cuales van desde el mejoramiento en la percepción de gobernabilidad, aumento en las perspectivas del crecimiento económico, desarrollo y equidad social, fortalecimiento de las instituciones públicas, veedurías ciudadanas y desarrollo de un gobierno abierto con rendición de cuentas.

Finalmente, como tercera recomendación se propone se establezcan procedimientos claros sobre los pliegos de contratación y acceso abierto a la ciudadanía que permitan a los servidores públicos sortear las presiones que enfrentan cuando hacen parte de entidades claves y en las que manejan un alto presupuesto, además de regular el cabildeo ya que esto puede convertirse en un generador de corrupción (Newman & Angel, 2017). Durante la etapa de las entrevistas, los funcionarios expertos en contratación pública señalaron que actualmente hay algunos avances en cuanto al acceso de información sobre el gasto público y los pliegos licitatorios para contratación público; existen para ello la SECOP, la cual es una plataforma en la que las Entidades Estatales deben publicar los documentos del proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación y además donde hay una interacción entre las entidades públicas y privadas sobre los proceso de contratación (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

En este sentido, a pesar de la existencia de esta plataforma, aún se deben robustecer los mecanismos de monitoreo que respondan a las prácticas comúnmente empleadas por las redes de corrupción como lo son la adición o modificación de los términos de los contratos que permite obtener mayores recursos que posteriormente son destinados para el pago de sobornos a aquellos funcionarios quienes tienen un rol activo de las redes. Es importante precisar en este tipo de plataformas de acceso a la información las causales en las cuales sí sea indispensable realizar adiciones y modificaciones a los contratos, creando una figura legal y capacitación en las áreas de contratación de las entidades públicas para mejorar la planeación contractual y que permita a la ciudadanía tener funciones de veeduría.

10. Implicaciones

La élite política a menudo se beneficia de aplicaciones laxas de la ley y tiene pocos incentivos o voluntad política para poner a disposición mecanismos efectivos para investigar y sancionar a personas corruptas (Pavletic 2009). Sin embargo, las recomendaciones enumeradas anteriormente tienen implicaciones tanto en los actores involucrados en las decisiones públicas como en las costumbres e idiosincrasia de la ciudadanía.

La recomendación 1 sobre la inter institucionalidad de las entidades de prevención, investigación y fiscalización de actos de corrupción y actuación indebida de funcionarios públicos tiene implicaciones de grado medio. Esto, dado que se habrían de implementar mecanismos de cooperación entre las entes disciplinarias y judiciales (Contraloría, la Fiscalía, la Procuraduría) con organismos como la DIAN³¹ y la UIAF,³² para que se pueda hacer uso de los datos que permitan activar cualquier foco de alerta antes o durante procesos de investigación a funcionarios públicos o privados que participan en la contratación pública. El impacto medio de esta recomendación se explicaría por el hecho de que la UIAF no comparte información con las demás entidades de control y fiscalización por lo que habría que modificar la ley 1621 de 2013 en su artículo 43 en donde se establezca un protocolo de intercambio para lograr que se comparta y facilite el uso de datos.

Por otra parte, la recomendación 2 sobre la autonomía de la Secretaría de Transparencia que actualmente hace parte de la vicepresidencia de la República sería una recomendación de alto impacto ya que aquí se debería tener voluntad política del gobierno y disposición del congreso nacional para reformar su dependencia de la vicepresidencia y hacerla un organismo autónomo con voz y voto en las instituciones encargadas de prevención, vigilancia y control de los recursos públicos. Esta institución al ser parte del organigrama de la vicepresidencia tiene algunos puestos de funcionarios contratados por prestación de servicios, empleos que muchas veces hacen parte del botín político, lo cual implica un reto para su reforma.

Por último, la recomendación 3 sobre el fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Moralización tendría un grado medio para su implementación ya que aquí la Secretaría de

³¹ Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales.

³² Unidad de Información y Análisis Financiero.

Transparencia debe dirigir un proceso para definir una visión clara y que le de valor agregado a las funciones de las CRM. Así bajo esta perspectiva, se daría la creación conjunta de una nueva política nacional anticorrupción donde se involucren las CRM, en donde compartan sus experiencias y sus respectivas fortalezas, así como sus necesidades y, de ese modo, lograr una coordinación y creación de reglas acordes a la realidad territorial.

11. Conclusiones

La corrupción de la contratación pública en Colombia se manifiesta a través del soborno, manipulación de las licitaciones y patronazgo. Aunado a ello existen debilidades institucionales que facilitan estas prácticas, como lo son: la ausencia de una fuerza laboral de carrera, falta de comunicación entre las entidades de investigación y fiscalización, y la lealtad política. La percepción general de las personas entrevistadas es que aunque existen mecanismos para combatir la corrupción, esto aún no es suficiente para poder tener mejores resultados. Las personas entrevistadas reportaron que la corrupción se ha normalizado, que es sistémica, y que muchas veces se sustenta como algo cultural.

Los diferentes hechos de corrupción documentados en Colombia tienen profundas bases explicativas como lo son: las condiciones sociopolíticas, culturales e institucionales del país. La debilidad del Estado, el clientelismo y el incumplimiento de las leyes desempeña un papel fundamental en el fenómeno de la corrupción pública y privada en Colombia. Ciertas condiciones institucionales del Estado presentan incentivos que han facilitado su propagación. Es decir, la corrupción en la contratación pública se sigue presentando dado que los funcionarios públicos y políticos— a pesar de existir un marco jurídico en pro de reducir al máximo la discrecionalidad en las adjudicaciones públicas y para que éstas se desenvuelvan en un ámbito competitivo—han encontrado los mecanismos formales e informales para favorecer sus intereses particulares.

En ese sentido, las herramientas y organismos descentralizados creados para prevenir y castigar la corrupción se enfrentan a problemas de coordinación e implementación y bajo este escenario es en el que se han sabido mover los diferentes actores para sacar beneficios de los recursos públicos mediante la variedad de tipos de corrupción como el soborno, el nepotismo y la apropiación de bienes y recursos públicos. Frente a este escenario, es importante tratar de aumentar la rendición de cuentas, incrementar las posibilidades de investigación y juzgamiento de las conductas corruptas a funcionarios y contratistas privados. Sin embargo, como reserva es importante considerar temas culturales, socio-normativos e institucionales cuya solución va más allá de la rigidez jurídica.

Así entonces, de acuerdo con lo expuesto anteriormente se concluye que la corrupción es difícil de medir y se necesita voluntad de diferentes actores para generar estudios sobre este fenómeno. Los costos que deja la corrupción son incalculables, estos ocasionan daños económicos, sociales, políticos, culturales, y afectación de derechos humano, ocasionando debilitamiento en el Estado social de derecho. Por lo tanto, el gran reto de los funcionarios públicos y los políticos es ir en pro del interés general y no particular, alejándose de prácticas como el clientelismo, el manejo indebido de los recursos, el amiguismo y el tráfico de influencias.

Bibliografía

- 2021 Corruption Perceptions Index—Explore Colombia’s results. (s. f.). Transparency.Org. Recuperado 21 de abril de 2022, de <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.
- Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018 | El Monitor Ciudadano de la Corrupción. (s. f.). Recuperado 11 de mayo de 2022, de <https://www.monitorciudadano.co/radiografia-16-18/>.
- Cooper, T. L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review*, 64(4), 395-407. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00386.x>.
- Corte Suprema De Justicia. (24 de febrero de 2016). Corte Suprema de Justicia - Sala Casación Penal. Obtenido de Corte Suprema de Justicia: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/spa/RECURSOS/CASACION/CAUSALES%20Y%20TECNICA/NULIDAD/PRINCIPIO%20DE%20IMPARCIALIDAD/AP1226-2016\(47115\).doc](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/spa/RECURSOS/CASACION/CAUSALES%20Y%20TECNICA/NULIDAD/PRINCIPIO%20DE%20IMPARCIALIDAD/AP1226-2016(47115).doc).
- Crudo Transparente (2020). Reficar más allá de sus problemáticas de sobrecostos. Recuperado el 08 de junio de 2022, de <https://crudotransparente.com/2020/11/26/reficar-mas-alla-de-su-problematICA-de-sobrecostos/>.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ley 2195 de 2022 de Transparencia, Prevención y Lucha contra la corrupción. Recuperado el 03 de junio de 2022, de https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202195%20DEL%2018%20DE%20ENERO%20DE%202022.pdf?TSPD_101_R0=0883a32c4dab200080e1309ea4cca8ad41215347508571fd4263d97bf60ea2ab2fff356330e9b7630814c571b91450000f7b1015862a99167ccc529f5f8175770f86c4cdb5fb581985d3c0cbbe6ce2f238b6e22b6d6096e4e332d91a4f4b661f3d4945945c467240f91c911f9537ea15b8ec308ff84ace397598852f86ff3dad.
- Departamento Nacional de Planeación, D. (19 de 12 de 2022). Colombia compra eficiente. SECOP. Obtenido de Colombia compra eficiente: <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop-i>.
- DIAN. (05 de octubre de 2022). DIAN. Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales. Obtenido de DIAN: <https://www.dian.gov.co>.

- Díaz, J. M. (2018). *Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas*. 26.
- El Espectador (2021). La historia del escándalo del MINTIC, Karen Abudinen y Centros Poblados. Recuperado el 08 de junio de 2022, de <https://www.elespectador.com/economia/la-historia-del-escandalo-del-mintic-centros-poblados-y-karen-abudinen/>.
- Fazekas, M., Tóth, I. J., & King, L. P. (2016). An objective corruption risk index using public procurement data. *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), 369–397. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z>.
- Fazekas, M., & Wachs, J. (2020). Corruption and the Network Structure of Public Contracting Markets across Government Change. *Politics and Governance*, 8(2), 153-166. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2707>.
- Funderburk C (ed) (2012) *Political Corruption in Comparative Perspective: Sources, Status and Prospects* (new edition edition). Routledge, Burlington.
- Gobierno comprometido con la Política de Alimentación Escolar*. (s. f.). Recuperado 21 de abril de 2022, de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Especiales-Prensa/391874:Gobierno-comprometido-con-la-Politica-de-Alimentacion-Escolar>.
- Gómez Velásquez, A., & Díaz Díez, C. A. (2019). El contrato de prestación de servicios en el estatuto general de contratación de la administración pública: un tipo contractual de compleja celebración. *Vniversitas*, 68(139). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj139.cpse>.
- GOPAL (2013). Organización Mundial de Parlamnetarios contra la corrupción. Informe anual 2013 – 2014. http://gopacnetwork.org/Docs/AnnualReport2014_Web_ES.pdf.
- Harrison, L. E. (2000). Culture Matters. *The National Interest*, 60, 55-65.
- Hechos de corrupción Radiografía 2016-2020 | El Monitor Ciudadano de la Corrupción*. (s. f.). Recuperado 11 de mayo de 2022, de <https://www.monitorciudadano.co/hechos-de-corrupcion-radiografia-2016-2020/>.
- Juan Carlos Henao, A. R. Z. (2018). *Corrupción en Colombia Tomo 4 Corrupción, Estado e instrumentos jurídicos*. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-corrupcion-en-colombia-tomo-4-corrupcion-estado-e-instrumentos-juridicos-9789587728811.html>.

- Kurer, O. (2005). Corruption: An Alternative Approach to its Definition and Measurement. *Political Studies*, 53(1), 222-239. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00525.x>.
- Ley 190 de 1995. Ley que dicta normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa. Congreso de la República de Colombia. 06 de junio de 1995. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=321>,
- Ley 1474 de 2011. Ley que adopta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Congreso de la República de Colombia. 12 de julio de 2011. D.O. No.48128. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>.
- Ley 1778 de 2016. Ley que adopta normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. Congreso de la República de Colombia. 02 de febrero de 2016. D.O. No. 49774. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542>.
- Ley 2195 de 2022. Ley que adopta medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. 18 de enero de 2022. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>.
- Luna-Pla, I., & Nicolás-Carlock, J. R. (2020). Corruption and complexity: A scientific framework for the analysis of corruption networks. *Applied Network Science*, 5(1), 13. <https://doi.org/10.1007/s41109-020-00258-2>.
- Newman, V., & Angel, M. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. Bogotá: Fedesarrollo.
- Meza, O., & Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530-546.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). The quest for good governance: How societies develop control of corruption. Cambridge: Cambridge University Press.
- OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Obtenido de OCDE: <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>.

- Pavletic, I. (2019). The Political Economy of Asset Recovery Processes. International Centre for Asset Recovery. Working paper No. 7. https://baselgovernance.org/sites/default/files/2018-12/biog_working_paper_07.pdf.
- Ribeiro, H. V., Alves, L. G. A., Martins, A. F., Lenzi, E. K., & Perc, M. (2018). The dynamical structure of political corruption networks. *Journal of Complex Networks*, 6(6), 989-1003. <https://doi.org/10.1093/comnet/cny002>.
- Ruiz, J. (2013). Efectos Económicos de la Corrupción en la Contratación Estatal en Colombia. Bogotá.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. (2019). *Corrupción y Gobierno. Causas, Consecuencias y Reformas*. Madrid: Marcial Pons, pag. 42.
- Secretaría de Transparencia de Colombia (2022). *Presidente Iván Duque sancionó la Ley de Transparencia, Prevención y Lucha contra la corrupción*. Recuperado 03 de junio de 2022, de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/presidente-ivan-duque-sancionoley-transparencia-prevencion-lucha-contra-la-corrupcion>.
- Sierra, C. (11 de octubre de 2021). Asuntos Legales. Contralor declara de Impacto Nacional toda la contratación con Centros Poblados desde 2014. Obtenido de Asuntos Legales: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/contralor-declara-de-impacto-nacional-la-contratacion-de-centros-poblados-desde-2014-3246024>.
- Silitonga MS, Anthonio G, Heyse L, Wittek R (2016) Institutional change and corruption of public leaders: a social capital perspective on Indonesia. In: *Decentralization and governance in Indonesia*. Springer, Berlin, pp 233–258.
- Toro, J. (21 de septiembre de 2020). Asuntos Legales. La Contraloría General adelanta 184 investigaciones por manejos irregulares en la PAE. Obtenido de Asuntos Legales: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-contraloria-general-adelanta-184-investigaciones-por-manejos-irregulares-en-la-pae-3063200>.
- Transparencia por Colombia. (2022). *Transparencia por Colombia. Centros Poblados ¿quiénes se quedaron con los 70 mil millones?* Obtenido de *Transparencias por Colombia*: <https://transparenciacolombia.org.co/site/negocios-fantasma/centros-poblados-quienes-se-quedaron-con-los-70-mil-millones/>.
- Transparency International, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, 2009. Recuperado Mayo 11 de 2022, de <https://transparencia.org.es/wp->

content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf

UIAF. (05 de octubre de 2022). UIAF. Unidad de Información y Análisis Financiero. Obtenido de UIAF: <https://hub.uiaf.gov.co/participacion-ciudadana/>

Uslaner EM (2008) Corruption, inequality, and the rule of law. Cambridge University Press, Cambridge.

Varraich, A. (2014). *CORRUPTION: AN UMBRELLA CONCEPT* AIYSHA VARRAICH.

ANEXOS

Anexo 1

Consentimiento informado de participación

Entrevistas

Descripción del estudio

El CIDE es una institución del Estado mexicano, especializada en ciencias sociales, que pertenece al Sistema de Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACyT. La investigación que se trata de hacer tiene propósitos académicos y busca entender los mecanismos de corrupción que se puedan presentar en la contratación pública en Colombia.

Beneficios de participar

Al participar en esta entrevista usted aporta información invaluable sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia. La experiencia y opinión de los y las funcionarios son irremplazables para identificar con precisión los desafíos que tiene el Estado colombiano para plantear soluciones de mejora que sean pertinentes, útiles y oportunas.

Pagos

No se prevé ninguna remuneración monetaria o no monetaria por participar en la entrevista.

Tiempo requerido

La entrevista tiene una duración prevista de 60 minutos.

Confidencialidad y anonimidad

Todo lo dicho en la entrevista es anónimo y confidencial. Para poder analizar a profundidad la información, la entrevista será grabada en audio. Solo Daniel Bastidas tendrá acceso a la grabación, la cual no se compartirá con ningún particular o entidad pública o privada. La grabación será protegida con altos estándares de seguridad informática.

El uso de la información que se recupere en la entrevista es exclusivamente para uso académico. Las respuestas de la entrevista serán codificadas, por lo que no se podrán asociar de ninguna manera con su persona.

La participación en la entrevista es estrictamente voluntaria. Usted puede terminar la entrevista en cualquier momento o decidir no responder alguna pregunta sin que esto lo perjudique de ninguna manera.

Uso de los resultados

Se utilizará la información de la entrevista para sustentar y enriquecer los hallazgos de la corrupción en la contratación pública en Colombia; identificar los retos que enfrenta el estado colombiano frente a la corrupción y ofrecer alternativas de mejora de los mecanismos anticorrupción que permitan una disminución del fenómeno.

Si tiene alguna pregunta acerca de este estudio o la entrevista, puede contactar a: Daniel Bastidas Vargas. Email: daniel.bastidas@cide.edu.

Si usted está conforme con lo anterior, por favor firme en el espacio indicado.

Yo, el (la) informante, autorizo por este medio para que la entrevista sea grabada y sirva para los propósitos mencionados.

Nombre:

Firma:

Fecha:

PREGUNTAS

1. ¿Cuál es su nivel de grado académico?
2. ¿Cuántos años de experiencia tiene como funcionario público?
3. ¿En qué niveles de gobierno se ha desempeñado como funcionario público?
4. ¿Ha estado vinculado al sector privado?
5. Cuénteme, ¿cuánto tiempo lleva trabajando en la institución en la que se encuentra actualmente?
6. ¿Durante su vida como funcionario público ha tenido capacitación en mecanismos o herramientas para activar denuncias de hechos de corrupción?
7. Si su respuesta es sí: ¿qué mecanismos activadores conoce?
8. ¿Recuerda alguna irregularidad documentada en alguno de los diferentes lugares de trabajo donde ha estado?
9. Esta pregunta es un poco delicada, siéntase libre de contestarla o no. Durante sus funciones como servidor público ¿Ha sido testigo de algún favorecimiento/beneficio de un particular o empresa que haya querido contratar con alguna de las entidades en las que ha trabajado?
10. ¿Tiene conocimiento sobre la ley 2195 de 2022?
11. ¿Cuál cree que son las motivaciones que tienen algunos contratistas del Estado colombiano para realizar actos de corrupción en la contratación pública?
12. ¿Qué factores considera son determinantes y puedan explicar la presencia de actos de corrupción?
13. ¿Además de los contratistas, qué otros actores considera usted se benefician con la corrupción?
14. ¿Cuáles sectores considera usted son afectados por la corrupción en Colombia?

15. Además de los que conoce ¿Qué mecanismos adicionales considera usted debería diseñar e implementar el estado colombiano en pro de la lucha contra la corrupción?
16. ¿Piensa que a nivel nacional hay voluntad real para aplicar las leyes anticorrupción?
17. ¿Cree que los gobiernos de nivel local tienen mayor éxito en la disminución de actos de corrupción?
18. ¿Conoce algunas buenas prácticas ejercidas en la contratación pública en Colombia?

Anexo 2

Ampliación Objeto Social ICM Ingenieros.³³

3. AMPLIACION DEL OBJETO SOCIAL

Tomó la palabra el presidente de la reunión el señor **LUIS GUILLERMO MESA SANABRIA**, para manifestar a los socios de ICM INGENIEROS S.A.S que se hace necesario la ampliación del Objeto social de la compañía con la opción de participar en otras actividades de construcción y servicios las cuales comprenden lo siguiente "La sociedad podrá realizar la planeación, instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura para prestar el servicio de internet en cualquier sitio del territorio nacional o en el extranjero".

Sometidas la anterior proposición a la Junta de Socios, esta

RESUELVE

La asamblea general de accionistas de ICM INGENIEROS S.A.S, en ejercicio de sus facultades legales y estatutarias aprueba en forma unánime, es decir, con 3 votos que representan las 5.000.000 de acciones y:

Autorizan al representante legal de la sociedad y Gerente de la sociedad Ingeniero **JEREMIAS OLMEDO CABRERA MOSQUERA** identificado con la cédula de ciudadanía número 12.956.841, para que realice de incluir en el registro mercantil y en el registro único de proponentes de la cámara de comercio el trámite ampliación del Objeto social de la compañía con la intención de participar en otras actividades de construcción y servicios las cuales comprenden lo siguiente "La sociedad podrá realizar la planeación, instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura para prestar el servicio de internet en cualquier sitio del territorio nacional o en el extranjero".

4. ELABORACION, LECTURA, CONSIDERACIÓN Y APROBACIÓN DEL ACTA. Agotado el orden del día, el Presidente de la asamblea decreto un receso de media hora para elaborar el acta. Transcurrido el receso se reunió nuevamente la asamblea de accionistas, se verificó el quórum y se comprobó que estaban presentes la totalidad de los accionistas es decir los 5.000.000 de acciones. Se dio lectura al acta, la cual fue aprobada por la unanimidad es decir por las 5.000.000 de acciones que poseen los Socios asistentes, sin ninguna modificación. Se levanto la sesión siendo las 11:30 A.M. del 14 de octubre de 2020.

Firma del presidente,



LUIS GUILLERMO MESA SANABRIA

Firma del Secretario



CARLOS GUILLERMO HOLGUIN GIRALDO

³³ Diario Criterio. Investigaciones. Revisado el 18 de octubre de 2022. Tomado de: <https://360-grados.co/investigaciones/45-los-nexos-politicos-de-las-cuatro-empresas-que-forman-centros-poblados>.

Anexo 3

INTEC DE LA COSTA.³⁴ Acta de Asamblea Cambio de directivos

INTEC DE LA COSTA S.A.S
NIT. 830.502.135-1
ACTA NÚMERO 04

De la Asamblea General de Accionistas de la sociedad **INTEC DE LA COSTA S.A.S**, Realizada el día 14 de abril de 2016, sin previa convocatoria por encontrarse representado el 100% de las acciones que componen la compañía.

En la ciudad de Barranquilla, siendo las 10:00 AM., se reunieron en forma extraordinaria, en la sede social de la empresa, ubicada en la calle 76 N. 62-59 AP 6A TEL: 3175107816 en la ciudad de Barranquilla, el Accionista: **JOSE FERNANDO LORDUY FERNANDEZ** y como invitados los señores: **HUGO ARMANDO CANABAL HOYOS Y DUNIA ANDREA SANCHEZ VILLADIEGO** con el fin de tratar lo relacionado con la reforma de la cláusula decima cuarta, cesión de acciones y nombramiento del gerente y su suplente.

Actúo como Presidente el señor: **JOSE FERNANDO LORDUY FERNANDEZ** y como Secretario (Ad-hoc) el señor: **HUGO ARMANDO CANABAL HOYOS**
La reunión se verificó con el siguiente orden del día:

- 1) Llamada a lista.
- 2) Verificación del quórum.
- 3) Reforma de la cláusula decima cuarta
- 4) Cesión de acciones
- 5) Nombramiento del gerente y su suplente.
- 6) Autorizaciones al Gerente.
- 7) Lectura y aprobación del Acta de la Reunión.

DESARROLLO:

³⁴ Diario Criterio. Investigaciones. Revisado el 18 de octubre de 2022. Tomado de: <https://360-grados.co/investigaciones/45-los-nexos-politicos-de-las-cuatro-empresas-que-forman-centros-poblados>.