



**ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE GENERAN ATRASO O ABANDONO EN LAS
OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA EN BOGOTÁ**

JEFFERSON NIETO CAMACHO

AUTOR

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACION EN GERENCIA

BOGOTA. D.C

2017

**ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE GENERAN ATRASO O ABANDONO EN LAS
OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUCTURA EN BOGOTÁ**

JEFFERSON NIETO CAMACHO

AUTOR

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO PARA OBTENER TITULO DE ESPECIALISTA
EN GERENCIA**

LEIDY YOLANDA GONZÁLEZ

DIRIGIDO POR

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS

ESPECIALIZACION EN GERENCIA

BOGOTA. D.C

2017

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	4
JUSTIFICACIÓN.....	6
OBJETIVO GENERAL	8
MARCO TEÓRICO	9
CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO	9
CONTRATACIÓN ESTATAL.....	12
FASES DE LOS EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	13
PLANEACIÓN	14
ORGANISMOS DE CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO.....	15
LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA	17
MARCO CONCEPTUAL	20
MARCO JURÍDICO	23
METODOLOGÍA	25
I. ENTIDADES ESTATALES PRESENTES EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	27
CONTROLES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LA CONTRTACIÓN ESTATAL	30
II. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS OBRAS INCONCLUSAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ...	34
OBRAS INCONCLUSAS DE ENTIDADES DEL DISTRITO	39
III. PROCESO DE CONTRATACIÓN EN BOGOTÁ	43
¿QUIENES PUEDEN CELEBRAR CONTRATOS CON ENTIDADES ESTATALES?.....	43
¿CUALES SON LOS TIPOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL?.....	44
FASES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA.....	45
ETAPA PRECONTRACTUAL	45
ETAPA CONTRACTUAL	45
ETAPA POSTCONTRACTUAL.....	46
CONCLUSIÓN	50
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUCCIÓN

La corrupción entendida como la utilización de un cargo público y los bienes del estado para uso propio, ha afectado a lo largo de las últimas décadas el sector político y económico de muchos países alrededor del mundo. “presidentes, primeros ministros, legisladores y líderes corporativos alguna vez poderosos han sido acosados por fiscales y sus nombres se han consignado en expedientes judiciales. Italia, Japón, Corea del Sur, India, México, Colombia, Brasil, Sudáfrica: ninguna región, y casi ningún país, ha permanecido inmune”. Elliot (2001 p,21).

En Colombia la corrupción ha afectado el sector político y judicial de manera notoria, causando consecuencias nefastas para el estado en dichos ámbitos, con el agravante social que ello implica. De acuerdo con Cuellar (2000) la corrupción distorsiona la asignación de recursos en manera presupuestal, ya que se tiende a aumentar el número y la complejidad de los proyectos intensivos de capital. En la determinación de proyectos y contratistas, no se estudian de manera adecuada los costos y beneficios de los mismos, lo que conlleva a que proyectos terminados nunca se utilicen, otros tienen costos de mantenimiento exagerados y otros nunca se terminan, afectando la rentabilidad esperada de los proyectos y la infraestructura existente afectando la tasa de crecimiento de la economía.

En la actualidad existen numerosas obras de infraestructura inconclusas a lo largo y ancho del territorio colombiano de carácter público y privado, reflejados en el atraso de infraestructura en que se encuentra el país. Este aspecto constituye el punto de partida del presente trabajo investigativo, considerando como caso de estudio la ciudad de Bogotá donde se establecerán los impactos económicos y sociales que tienen la inconclusión de las obras de carácter público, teniendo en cuenta el marco jurídico y los principios que rigen la contratación estatal, así como sus entes de vigilancia y control. Para lograrlo, se empleó una metodología de triangulación de información proveniente de tres fuentes: fuentes académicas, las entidades estatales y los medios de comunicación como periódicos, revistas y artículos, con el fin de analizar la información proveniente de estos tres entes y de esta manera identificar los factores que inciden en la inconclusión de las obras publicas en la ciudad de Bogotá.

Además, la presente investigación se apoya en referentes teóricos como el PMI, (Project Management Institute) que en su publicación PMBOOK explicando las generalidades de un

proyecto asociados a su ciclo de vida proporcionando información valiosa a cerca de cada una de sus fases y riesgos. Asimismo, se tomó como referencia la contratación estatal con el fin de delimitar la investigación en términos legales, ya que el ejercicio de contratación en el sector público en Colombia implica cumplir con una serie de principios dispuestos en la ley 80 de 1993 como punto de partida de las demás leyes asociadas a la contratación y a partir de allí se analizó a través de un ejemplo una de las secretarías distritales de Bogotá, el proceso de contratación en la ciudad de Bogotá y se identificaron las entidades estatales que forman parte en un proceso de contratación estatal.

La Contraloría Distrital de Bogotá, permitió conocer información detallada a través de un informe sobre las 25 obras del distrito que para el año 2016 presentaban alto grado de abandono por lo que recibieron el nombre de “elefantes blancos de donde se buscó dimensionar el impacto en materia económica y social que dichas obras representaron para la ciudad.

Luego de la gestión documental se encontró que no solo la corrupción es la causante de las obras inconclusas de Bogotá, pues se identificó que la principal causa de la inconclusión de las obras públicas en la ciudad obedecen a las múltiples falencias en materia de planeación de las mismas. A pesar que en la ciudad de Bogotá, se sigue cada una de las fases estipuladas en la contratación estatal como la precontractual, contractual y pos contractual, se encontró que aunque se haga un énfasis en la etapa precontractual, en la mayoría de los casos como el de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, en donde se realizan diversas actividades enfocadas netamente en materia jurídica y contractual, dejando a un lado aspectos claves dentro de la planeación como el manejo de recursos económicos, y sociales, coincidiendo con la postura de (Díaz, 2014) donde afirma que “ es necesario entender que la contratación pública tiene una finalidad material y social superior, que excede las fórmulas contractuales jurídicamente establecidas, porque implica considerar que las obras contratadas sean las que se requieren en atención a unos planes de desarrollo vigentes”.

Lo anterior, ocasiona que en la ciudad de Bogotá estén comprometidos más de \$ 836.284.000.000 esto en materia económica y a nivel social genera un impacto negativo puesto que la mayoría de las obras del sector público tienen la finalidad de prestar un servicio fundamental a la comunidad como la educación, salud y recreación, los cuales se ven comprometidos cuando no se finaliza un proyecto de infraestructura como hospitales, centros educativos y redes de acueducto y alcantarillado.

Por otro lado, en Colombia resulta necesario fortalecer las políticas anticorrupción y fomentar la participación ciudadana en los procesos de contratación como las veedurías, con el fin de que la comunidad sea garante de transparencia, eficiencia y efectividad de los proyectos de carácter público y privado que se ejecuten a lo largo del territorio, asegurando su finalización y funcionalidad para la cual fue concebida la obra.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El desarrollo de un país no solo se mide por el PIB (producto interno bruto) sino también por la infraestructura que este posee como vías, hospitales, centros de negocios, vivienda y demás equipamientos que influyen de manera directa en la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, resulta fácil observar la diferencia entre el desarrollo de países del primer mundo como Alemania, Estados Unidos, entre otros, con Colombia incluso muy por debajo de los países latinoamericanos.

Los indicadores del país nunca superan la mediana latinoamericana y, en general, la región está rezagada frente a la mediana de los países en desarrollo de Asia del este y la mediana de todos los países en desarrollo, el resultado es robusto al ajuste por el nivel de ingresos, características demográficas y estructura macroeconómica del país (Fedesarrollo 2012. Pag7).

En este contexto resulta mucho más agravante los casos en que se ejecutan obras en el país sin un resultado a corto plazo, generando incumplimientos, atrasos, sobrecostos y afectando directamente el desarrollo regional, puesto que en materia de inversión se ven afectados otros pilares que forman parte de un plan de desarrollo como la salud, educación, tecnología, entre otros.

En el contexto nacional y más específicamente en la ciudad de Bogotá, el atraso de infraestructura incluso frente a otras ciudades capitales del país como Medellín se ve reflejado en un deficiente sistema integrado de transporte, malla vial, y equipamientos como clínicas, parques centros educativos, entre otros. Uno de los aspectos predominantes en dicha problemática es el incumplimiento, en la ejecución de las obras de infraestructura salpicado además por otros fenómenos como la politiquería y la corrupción como se evidencia en el año 2010 con el llamado carrusel de la contratación en el que se involucraron políticos y se realizaron pagos de millonarios comisiones a contratistas y se incumplió en todos los contratos encargados en la ciudad a el grupo Nule, generando un detrimento patrimonial de la ciudad y un atraso significativo en la malla vial predominantemente.

En el presente trabajo se indagarán sobre algunas obras de la ciudad de Bogotá que se encuentran inconclusas, generaron sobrecostos, atrasos o en su defecto no prestan el servicio para el cual fueron pensados, más conocidos en la jerga popular como elefantes blancos, con el fin de analizar las posibles causas que generaron estas problemáticas mediante el interrogante ¿cuáles has sido los

factores que inciden en el atraso o abandono de las obras publicas de infraestructura en Bogotá? La finalidad del presente trabajo está encaminado a identificar estos factores, analizando el contexto social, legal y económico inmerso en la planeación, administración y ejecución de un proyecto de infraestructura.

El resultado final consistirá en identificar los factores que inciden en el atraso o abandono de las obras de construcción públicas de Bogotá, a través de una serie de recomendaciones que apunten a solucionar estas problemáticas en las que se ve inmersa el sector de la construcción de la ciudad.

JUSTIFICACIÓN

En Colombia los atrasos en infraestructura han impedido el crecimiento del país obligándolo a invertir grandes sumas de dinero en actividades e insumos fuera del país, lo que en otras palabras se traduce en menos empresas colombianas, menos PIB, menos ganancias e ingresos para el país. Por diferentes razones el país presentaba un atraso gigantesco en infraestructura; de hecho, “según el último informe del Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 84 en términos de infraestructura a escala global, el 14 a nivel del continente y el 10 puesto en América Latina.” (Foro económico mundial,2012)

Pero esto no es lo más lamentable, lo que más afecta al país es la inversión de dinero para la realización de obras inconclusas, obras que se terminan mucho después del plazo estimado, o por el contrario obras que en muchos casos se terminan pero ya no para prestar la función que deberían cumplir desde su planteamiento inicial, este dinero es desperdiciado si se observa que la infraestructura construida no presenta ningún avance económico para un sector o es su defecto no suple ninguna necesidad y en consecuencia se deja de invertir dinero a otros áreas del país con déficit tales como, salud, educación, seguridad.

Aunque esto es un problema a nivel nacional en Bogotá se presentan la mayoría de estos casos de una manera alarmante, dejar las obras abandonas, terminarlas varios años después o simplemente realizar otras construcciones diferentes a las diseñadas son el pan de cada día. “En la actualidad en Bogotá hay 25 obras inconclusas que comprometen más de \$ 956 mil millones de pesos” (contraloría de Bogotá.2016). Un ejemplo claro es el comando central de la Policía de Bogotá que debía haberse entregado para el año 2012, este edificio inteligente lleva casi tres años paralizado. Se estima que se han invertido 1782 millones de pesos en diseños desde 2008, 43.794 millones de pesos en adjudicación de contratos desde 2009 y alrededor de 3000 millones de pesos en contratos de interventoría. Sin embargo, para completarlo habría que invertir más de \$80.000 millones de pesos (Burgos, 2015,).

Sin dejar a un lado que la ciudad cuenta con el interés para construir de entidades privadas que consideran a la capital de la república como la mejor opción o la más rentable. “Bogotá es el principal destino de inversión en construcción. La razón es su ubicación central, esto hace que sea un punto industrial de mucha relevancia, con acceso a todos los mercados domésticos, lo que facilita las operaciones corporativas e industriales”, (Castillo, 2016)

Por lo anterior cabe indagar a acerca de las posibles causas y consecuencias que genera esta problemática partiendo desde una premisa inicial respaldada en opiniones como la de Camilo Enciso, secretario de Transparencia de la Presidencia de la República, en su análisis sobre estas construcciones, dice que una de las razones por las que proliferan obras de infraestructura inconclusas u otras que quedan inservibles, es porque el país sigue estando manchado por la politiquería y el clientelismo. (Enciso, 2015)

Por tal motivo surge la necesidad de conocer que factores inciden de manera directa en esta problemática, teniendo en cuenta la corrupción como punto de partida de la investigación ya que se ha evidenciado que esto manipula y afecta toda actividad en el país y planteando algunos interrogantes como ¿ será la corrupción el único factor que incide en el atraso e incumplimiento de una obra?, ¿será necesario fortalecer las empresas, los proceso administrativos y financieros,? o ¿ la planeación será la principal causa de fracaso de estas obras de infraestructura?

OBJETIVO GENERAL

- Analizar los factores que generan problemáticas en las obras de infraestructura del sector público, reflejadas en el abandono, atrasos e inconclusión de las mismas en la ciudad de Bogotá.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Indagar sobre los procesos de vigilancia y control por parte de las entidades estatales, encargadas de verificar el desarrollo de un proyecto.
- Determinar los efectos a nivel económico que genera el incumplimiento o abandono de las obras de infraestructura públicas para la ciudad de Bogotá.
- Revisar los procesos de contratación y adjudicación de proyectos de infraestructura pública en Bogotá.

MARCO TEÓRICO

Debido a que en el presente trabajo investigativo se indagara sobre los procesos inmersos en la ejecución de un proyecto de infraestructura y sus falencias que terminan desencadenando dificultades en la conclusión de las mismas, es importante conocer algunas generalidades de un proceso de planeación de un proyecto, ciclos y procesos que proporcionaran las bases teóricas del presente trabajo. En primera instancia cabe definir el proyecto, describir e identificar cada una de sus etapas.

Según el PMI en su guía del PMBOK (Project management body of knowledge) define un proyecto como: “un proyecto es un esfuerzo temporal que se lleva cabo para crear un producto, servicio resultado único” (Pmbok,2004, p5). Asimismo, la dirección y liderazgo de un proyecto constituye otro de los factores a tener en cuenta para la ejecución de un proyecto, como lo expresa así el PMBOOK: “El equipo de dirección del proyecto debe entender este contexto más amplio a fin de poder seleccionar las fases del ciclo de vida, los procesos, y las herramientas y técnicas que se ajusten adecuadamente al proyecto” (Pmbok,2004, p5).

CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO

Según el PMBOOK 2004 los ciclos de vida de un proyecto los constituyen cada una de sus fases, las cuales están definidas según el tipo de organización. Sin embargo, a nivel general es posible identificar las principales fases como se muestra en la figura 1.

En el ciclo de vida de un proyecto se definen de manera general las siguientes funciones:

- Qué trabajo técnico se debe realizar en cada fase (por ejemplo, ¿en qué fase se debe realizar el trabajo del arquitecto?)
- Cuándo se deben generar los productos entregables en cada fase y cómo se revisa, verifica y valida cada producto entregable
- Quién está involucrado en cada fase (por ejemplo, la ingeniería concurrente requiere que los implementadores estén involucrados en las fases de requisitos y de diseño)
- Cómo controlar y aprobar cada fase.

Según el PMBOOK (2004) la mayoría de los ciclos de vida de proyectos comparten determinadas características comunes:

- En términos generales, las fases son secuenciales y, normalmente, están definidas por alguna forma de transferencia de información técnica o transferencia de componentes técnicos.
- El nivel de coste y de personal es bajo al comienzo, alcanza su nivel máximo en las fases intermedias y cae rápidamente cuando el proyecto se aproxima a su conclusión. (pmbok, 2004, p20)

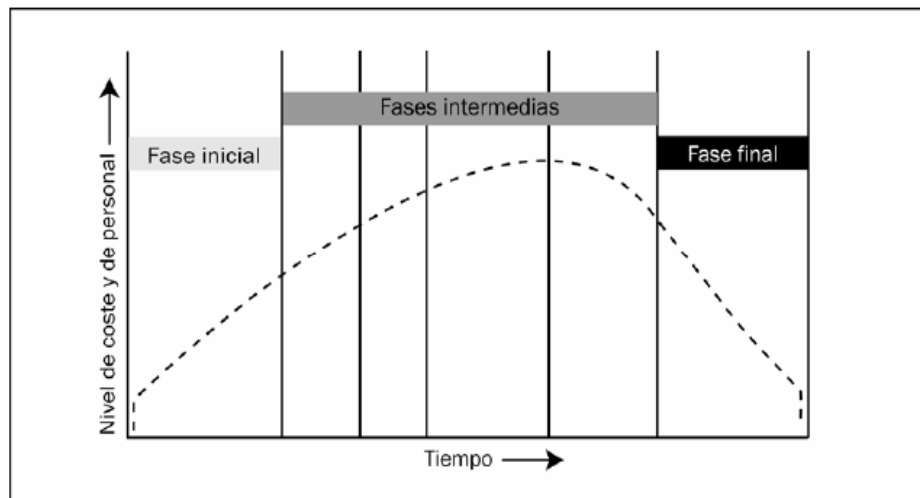


Figura 1. coste del proyecto y nivel de personal típicos a lo largo del ciclo de vida de un proyecto.

Recuperado de: Pmbok.2004.PMI

* El nivel de incertidumbre es el más alto y, por lo tanto, el riesgo de no cumplir con los objetivos es más elevado al inicio del proyecto. La certeza de terminar con éxito aumenta gradualmente a medida que avanza el proyecto.

• “El poder que tienen los interesados en el proyecto para influir en las características finales del producto del proyecto y en el coste final del proyecto es más alto al comienzo y decrece gradualmente a medida que avanza el proyecto.” (pmbok, 2004, p21). La Figura 2 ilustra este hecho. Una de las principales causas de este fenómeno es que el coste de los cambios y de la corrección de errores generalmente aumenta a medida que avanza el proyecto.

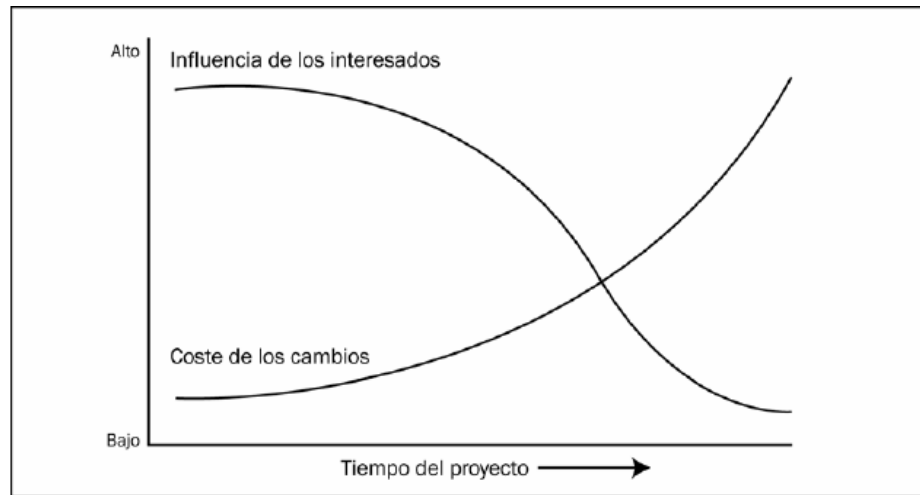


Figura 2. coste del proyecto y nivel de personal típicos a lo largo del ciclo de vida de un proyecto.

Recuperado de: Pmbok.2004.PMI

De acuerdo con el PMBOOK (2004) cada una de las fases de un proyecto son visibles con cada uno de sus entregables o productos finales los cuales se puede medir y verificar, tal como una especificación, un informe del estudio de viabilidad, un documento de diseño detallado o un prototipo de trabajo. Algunos productos entregables pueden corresponder al mismo proceso de dirección de proyectos, mientras que otros son los productos finales o componentes de los productos finales para los cuales se creó el proyecto. “Los productos entregables, y en consecuencia las fases, son parte de un proceso generalmente secuencial, diseñado para asegurar el adecuado control del proyecto y para obtener el producto o servicio deseado, que es el objetivo del proyecto”. (pmbok, 2004, p22).

CONTRATACIÓN ESTATAL

Una vez definido el proyecto y sus generalidades, es necesario centrarse en la contratación pública de proyectos de infraestructura, los cuales dentro del marco de la contratación estatal se basan en una serie de principios descritos a continuación y que están contemplados en la ley 80 de 1993 artículo 3.

a) Transparencia

Bajo el principio de transparencia se asegura que las contrataciones adelantadas por las entidades estatales se realicen mediante procesos de selección públicos, cuyas reglas sean objetivas, claras, justas y completas, que permitan a los proponentes entregar propuestas idóneas y así como presentar objeciones, observaciones, preguntas y/o aclaraciones a los documentos adoptados por la entidad. En cumplimiento de lo anterior, las entidades estatales deben realizar audiencias públicas en donde los proponentes pueden expresar sus dudas y presentar preguntas, aclaraciones y/o quejas. De igual manera, se dan a conocer documentos y solicitudes presentados por terceros proponentes con el fin de garantizar que los procesos sean llevados a cabo bajo condiciones y oportunidades iguales.

De esta manera el Gobierno Nacional ha creado un portal único de contratación denominado Colombia Compra Eficiente, en donde se encuentra publicada toda la información relevante de los procesos de contratación.

Lo anterior implica que los criterios de evaluación son meramente de verificación económica, de experiencia y capacidad legal, y no pueden contener factores de selección que permitan valorar subjetivamente a los proponentes. La selección objetiva implica entonces que los contratistas se elegirán, ya sea por el precio de su propuesta, su experiencia y/o calidad de los productos propuestos dependiendo de la modalidad de selección.

Es relevante mencionar que, para propender por la objetividad, bajo el principio de reciprocidad, a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les concederá el mismo tratamiento otorgado a los nacionales de los países con los cuales se tengan acuerdos, tratados o convenios, en cuanto a las condiciones, requisitos, procedimientos y criterios para la adjudicación de los contratos y viceversa. En consecuencia, los proponentes extranjeros serán

tratados en igualdad de condiciones en los procesos de selección pública, en tanto y en cuanto exista un trato igual en el país de origen de dicho extranjero para proponentes colombianos.

b) Economía

De acuerdo con el principio de economía, los procesos de selección deberán estructurarse de tal manera que únicamente se tengan que surtir las etapas estrictamente necesarias y responderán a términos y plazos preclusivos y perentorios, asegurando el uso de la menor cantidad de recursos.

Previamente al inicio del proceso de selección, la entidad estatal deberá asegurarse de contar con las partidas presupuestales necesarias y estudios previos que permitan establecer el objeto a contrata.

c) Responsabilidad

En virtud del principio de responsabilidad, se entienden responsables tanto los contratistas como las entidades estatales y sus funcionarios por sus actuaciones durante el proceso de selección. En este sentido podrán responder civil, penal, disciplinariamente cuando por sus actos y/o omisiones causen perjuicios a los proponentes y/o contratistas.

d) Equilibrio contractual

Se entiende que los contratos estatales deben mantener la igualdad entre las partes frente a sus obligaciones, derechos y contraprestaciones que se establecieron al momento de la contratación. Por lo cual, en caso que se llegue a romper dicha igualdad, por causas ajenas a las partes o incluso por causas imputables a la entidad, se deben tomar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio contractual. (andi,2013).

FASES DE LOS EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

A nivel general, en Colombia existen dos fases importantes en los procesos de contratación estatal: planeación y ejecución. emitidos por un ente rector llamado Colombia Compra Eficientemente. A continuación, se describen dichas fases de manera general.

PLANEACIÓN

Según Colombia Compra Eficientemente (2013) las entidades estatales deben identificar la necesidad e incluirla en el Plan Anual de Adquisiciones. También deben elaborar los estudios técnicos que son los análisis necesarios para establecer la viabilidad del proyecto en cuanto corresponde a estudios de ingeniería, aspectos presupuestales, establecer el impacto social, económico y ambiental, identificar los permisos, autorizaciones y licencias requeridas para la ejecución del proyecto y proyectar la gestión predial.

La Entidad Estatal solo debe iniciar el Proceso de Contratación de obra pública

Cuando los estudios técnicos permiten concluir que la obra es viable En obras públicas de infraestructura de transporte, el Proceso de Contratación puede iniciar antes cuando el proceso de Contratación incluye la elaboración de estudios y diseños.

Los estudios técnicos involucran los siguientes análisis, cuando resulten aplicables:

- Descripción general del proyecto
- Anexo técnico.
- Población beneficiada.
- Estudios geológicos y geotécnicos cuando apliquen
- Estudios hidrológicos, hidráulicos y de drenaje cuando apliquen.
- Estudio de la situación actual y proyección de uso futuro de la obra para la previsión del mantenimiento.
- Diseño.
- Estructuración de la distribución predial con base en información catastral.
- Análisis ambiental.
- Identificación de factores sociales, ambientales, prediales o ecológicos que afectan la normal ejecución del proyecto y propuesta de mitigación de la afectación
- Costo estimado y plan de manejo económico y financiero, teniendo en consideración el origen de los recursos

EJECUCIÓN

De acuerdo con Colombia Compra (2013) Durante la ejecución de los contratos de obra, toda instrucción que se dé al contratista debe constar por escrito y debe ser expedida por la Entidad Estatal a través del ordenador del gasto o la persona delegada para ese fin. Cuando la instrucción proviene de la interventoría, se debe dar a conocer a la Entidad Estatal. Las Entidades Estatales están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución de las obras públicas y lo deben hacer a través de un

supervisor o interventor, según corresponda. La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico y la Entidad Estatal la ejerce directamente. La interventoría es el seguimiento técnico especializado que realiza una persona natural o jurídica diferente a la Entidad Estatal. La interventoría también puede incluir la obligación de realizar la supervisión de los temas financieros, contables, administrativos y jurídicos.

El supervisor e interventor deben exigir el cumplimiento de las normas técnicas obligatorias de la obra y certificar el recibo a satisfacción únicamente cuando la obra ha sido ejecutada a cabalidad.

Adicionalmente, es necesario indagar sobre la corrupción, como eje de la presente investigación, puesto que es un factor determinante en el contexto actual que vive el país, especialmente el sector público. De acuerdo con Transparencia Internacional, la corrupción es el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios particulares en detrimento del interés colectivo. “Pero también existe otra modalidad practicada por grupos de interés, cuya finalidad es influir en procesos de decisión política, comprometiendo tanto el ejercicio de responsabilidades públicas, que colindan con el interés colectivo, como también la moral social. Los riesgos de corrupción en el ejercicio de la función pública se acentúan por la gran cuantía de los recursos administrados, falta de continuidad de las políticas públicas, desviación de recursos públicos, tráfico de influencias y otras modalidades. (Contraloría General de la Republica, 2009, p4)

ORGANISMOS DE CONTROL EN EL SECTOR PÚBLICO.

La Contraloría General de la República

Es la entidad encargada de velar por el cumplimiento de esta norma y sus reglamentaciones. En ejercicio de ese control debe producir un informe anual de evaluación del sistema de control interno, que contiene la calificación y ranking de las entidades de acuerdo con la calificación obtenida durante la evaluación técnica practicada durante las auditorías. (Contraloría General de la Republica, 2009, p17)

La Procuraduría

Esta entidad “vigila el cumplimiento por parte de los servidores públicos de los deberes contemplados en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario), en cuanto a gestión, esmero, protección de los

recursos, lealtad a la Constitución y a la Ley, decoro, respeto y acatamiento”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p28)

Fiscalía General de la Nación

La entidad adelanta las investigaciones por intermedio de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública. El Sistema tradicional de investigación (SIJUF) o Ley 600, ha sido reemplazado paulatinamente por el Sistema Penal Acusatorio establecido por la Ley 906 de 2004, a partir de 2005. (Contraloría General de la Republica, 2009, p29)

En Colombia, existen diferentes modalidades de corrupción, a continuación, se mencionan las más comunes divulgados en los diferentes medios de comunicación y las entidades públicas del estado como la Contraloría General de la República y la Procuraduría.

- Peculado.
- Celebración indebida de contratos.
- Cohecho propio.
- Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades.
- Enriquecimiento ilícito.
- Prevaricato por acción.
- Intervención en política.
- Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto.

Existen mecanismos nacionales e internacionales encargados de medir la corrupción entre los cuales se encuentran Banco Mundial, Banco Interamericano de desarrollo (BID), fondo Monetario Internacional (FMI), Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y Transparencia Internacional (TI).

Sin embargo, existe otro mecanismo no gubernamental dedicada a combatir la corrupción, el cual elabora anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) del sector público, a partir de encuestas a representantes de la sociedad civil, sector privado y los gobiernos.” En el Informe de 2009 basado en la evaluación de 180 países, Colombia obtuvo una calificación de 3,7 y quedó ubicado en el puesto 75”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p11)

LA CORRUPCIÓN EN COLOMBIA

Uno de los puntos centrales de la presente investigación, lo constituye la corrupción como agente desencadenador de las diferentes falencias antes y durante la ejecución de proyectos a nivel nacional. Por tal motivo, es preciso definir la corrupción, que de acuerdo con (Zuleta 2015) “es la práctica que consiste en hacer abuso de poder, de funciones o de medios para sacar un provecho económico o de otra índole, refiriéndose al mal uso del poder público para obtener una ventaja ilegítima” (p.5)

En la actualidad, como se ha conocido a través de los diferentes medios de comunicación el sector con más casos de corrupción reportados y denunciados es el sector público, con algunos de sus funcionarios implicados en grandes escándalos. Adicionalmente, el más reciente informe de Transparencia Internacional (2016) sitúa a Colombia como uno de los países más corruptos de América Latina y el mundo, ubicándolo en el puesto 90 dentro de 176 naciones.

Este informe de transparencia Internacional año 2016 El análisis fue realizado en 176 países y tiene una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio). La puntuación media global es 43. Colombia tiene un puntaje de 37 unidades y se ubica en la posición 90 sobre 176, manteniendo la misma puntuación desde 2014, cuando subió un punto comparado al 2013

En el siguiente grafico se puede observar la posición de Colombia y el puntaje obtenido a nivel mundial según el grado de corrupción medido por Transparencia Internacional

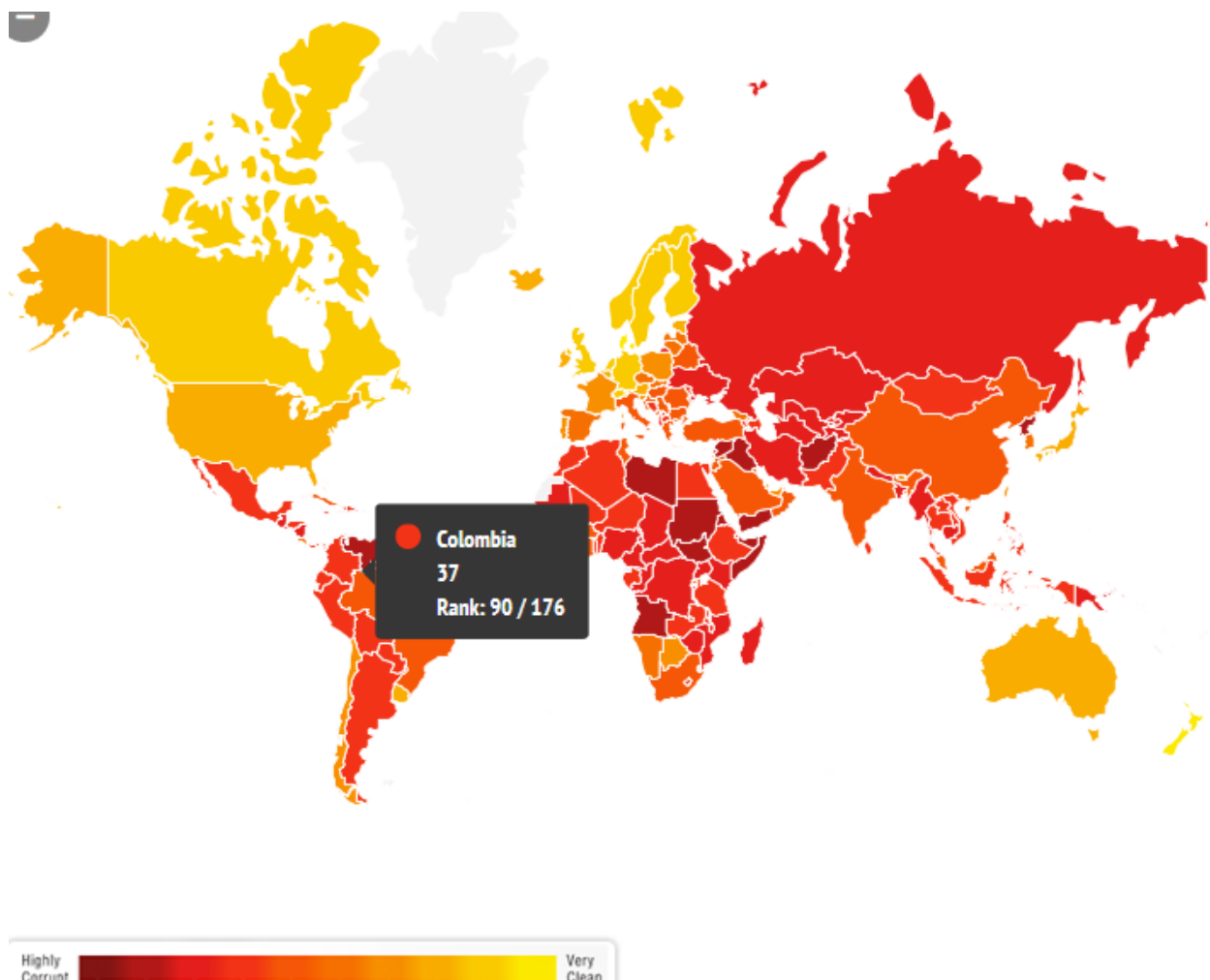


Figura 3. Índice de corrupción 2016. Recuperado de http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Según dicho informe los casos que presentan mayor índice de corrupción obedecen al soborno y la extorsión, a gran escala como el caso de Odebrecht en Brasil, el cual ha logrado traspasar fronteras, y Colombia no ha sido la excepción.

Sin embargo, Colombia es uno de los países de la región que cuenta con más legislación para combatir la corrupción, pese a ello se han encontrado numerosos escándalos en el sector público y privado, evidenciando que dichas normas resultan ser ineficientes.

Según (Blanco, 2011) “En Colombia el foco principal del problema se sitúa en la contratación estatal, ejemplos de ello abundan en el país tales como Ferrovías, Caprecom, Foncolpuertos, Termorrio, Dragacol, etc.” (párr. 10). También se destacan algunos casos como el carrusel de la

contratación en Bogotá, las obras para los juegos Nacionales en el Tolima, el comando de policía de Bogotá, Reficar, son solo algunos de los innumerables casos de corrupción que han azotado y de cierto modo empobrecido más la nación.

MARCO CONCEPTUAL

Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto: “El servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p8)

Celebración indebida de contratos: “Ocasionada por violación del régimen de inhabilidades, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de los requisitos legales y tráfico de influencias”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p7).

Cohecho propio: “El servidor público que reciba para sí o para otro, dinero u otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirecta, para retardar u omitir un acto propio de su cargo, o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p7)

Corrupción: “Se la ha definido como el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado.” (Morris, 1995, p50).

Elefante blanco: Un Elefante Blanco es una obra pública de construcción, mantenimiento o instalación de un bien inmueble, la cual tiene un impacto negativo para la comunidad debido a que ha sido abandonada o está inconclusa, sus costos superan los beneficios de su funcionamiento, no es utilizada, o su uso es diferente para aquel que fue creada (Secretaria de transparencia, 2016).

Enriquecimiento ilícito.” Quien, durante su vinculación con la administración, o en el desempeño de funciones públicas y en los dos años siguientes a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, siempre que la conducta no constituya otro delito”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p8.)

Indicador económico: “Un indicador económico es un dato estadístico sobre la economía que permite el análisis de la situación y rendimiento económico pasado y presente, así como realizar pronósticos para el futuro” (Greenspan, 1985, p,38.).

Intervención en política: Según la Contraloría General de la Republica (2009), esta se entiende como todo servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente

a un candidato, partido o movimiento político. Se exceptúan los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.

Licitación: Se denomina licitación al “proceder administrativo mediante el cual algún organismo público requiere obras, servicios, bienes al sector privado. Así, generalmente el proceso consiste en un anuncio a través de un Boletín Oficial que refiere los pormenores del suceso, previamente haber evaluado a distintos candidatos”. (Duraó, 2015, p.35)

Macroeconomía: De Gregorio (2007) define la macroeconomía como la parte de la ciencia económica que se ocupa de las relaciones económicas desde una perspectiva agregada. Se ocupa por lo tanto de del estudio del funcionamiento de la economía en su conjunto, para ello se centra en el análisis de las variables económicas agregadas como son: la producción agregada, el nivel general de empleo o el nivel de precios.

Malla vial: Son las vías que permiten una movilidad dentro de una región, ciudad, país, posibilitan el acceso de vehículos y el transporte de las personas

Obra de infraestructura o infraestructura urbana: “La infraestructura urbana es aquella realización humana diseñada y dirigida por profesionales de la Arquitectura, la Ingeniería Civil, el Urbanismo, etc., de soporte para el desarrollo de otras actividades y su funcionamiento, necesario en la organización estructural de la ciudad y del país” (Construmática, 2016)

Peculado: “Cuando el servidor público se apropia en provecho suyo o de un tercero de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte; de bienes o fondos cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.” (Contraloría General de la Republica, 2009, p6).

P.I.B Producto interno bruto: El PIB (Producto Interno Bruto) no es más que la suma total de todos bienes y servicios que produce un país (medidos en dólares \$USD), producidos por empresas nacionales y extranjeras, dentro del territorio nacional de dicho país, que se registran dentro de un determinado período de tiempo, generalmente un año. (Tejera, 2010).

Plan de desarrollo: Es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio. De esta manera, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Prevaricato por acción. “El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p8)

Procesos administrativos: “Eran instrumentos muy importantes para la buena dirección de toda empresa puesto que permitían el diagnóstico y la solución de muchas dificultades propias de las organizaciones a tiempo aplicables a negocios, organizaciones, políticas, religiosas, filantrópicas y militares.” (Fayol, 1910).

Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades: “Cuando el servidor público intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación del régimen constitucional y legal sobre inhabilidades o incompatibilidades”. (Contraloría General de la Republica, 2009, p7)

.

MARCO JURÍDICO

En Colombia existe una legislación cuyo objetivo es combatir la corrupción y propender por la transparencia en los procesos de contratación pública. A continuación, se describen brevemente esta normativa.

Ley 80 de 1993: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Contiene las reglas y principios de la contratación administrativa, causales de inhabilidad e incompatibilidad para contratar con el Estado, responsabilidad patrimonial por parte de los funcionarios y acción de repetición.

Ley 87 de 1993: Establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 2145 de 1999.

Ley 190 de 1995: Estatuto Anticorrupción, fija disposiciones para preservar la moralidad en la administración pública y erradicar la corrupción administrativa. Incluye la obligación de informar sobre inhabilidades o incompatibilidades antes de ejercer un cargo público o contratar con el Estado. Autorizó el diario único de contratación para publicidad de la actividad contractual del Estado.

Decreto 2232 de 1995: El Formulario único de bienes y rentas se exige de manera obligatoria para posesionarse en cargo públicos y contratar con el Estado.

Ley 333 de 1996: Establece las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita.

Ley 412 de 1997: Aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", con el objetivo de promover y fortalecer la cooperación para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, especialmente en el ejercicio de funciones públicas.

Ley 489 de 1998: Estatuto de organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Dicta normas para organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional,

expide las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Ley 734 de 2002: Código Disciplinario Único. Dispone que las faltas disciplinarias se causan por acción u omisión en el ejercicio de los deberes del servidor público, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, no acatamiento a prohibiciones; contempla el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses.

Ley 1150 de 2007: Modifica la Ley 80 de 1993 o Estatuto de la Contratación Pública. Introduce mecanismos de transparencia al mejoramiento de la gestión contractual para subsanar la concurrencia de hechos de corrupción.

Decreto 066 de 2008: Este decreto reglamenta la ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva y se dictan otras disposiciones.

Ley 850 de 2003: Crea el marco legal para el ejercicio de la veeduría en Colombia y el procedimiento para la constitución e inscripción de grupos de veeduría.

Decreto 1421 de 1993: Dispuso la promoción de la participación comunitaria y la creación de organizaciones para la participación, concertación y vigilancia de la gestión distrital.

METODOLOGÍA

TIPO DE ESTUDIO

El estudio que se realizará para el presente trabajo de investigación será de tipo explicativo, puesto que pretende describir una problemática actual y de gran relevancia, pues repercute en diferentes sectores como el económico, político y social.

MÉTODO

Debido a que la investigación partirá desde una perspectiva general de la problemática en la contratación pública del país, para luego centrarse en la ciudad de Bogotá, se empleará un método deductivo.

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Se emplearán fuentes de recolección de datos secundarias como periódicos, libros, revistas, artículos, consultando entidades gubernamentales como La procuraduría, Contraloría y Fiscalía e instituciones no gubernamentales con el fin de obtener datos estadísticos y características medibles de la problemática en cuestión.

Dichas fuentes de información se agruparán en tres: los artículos e informes provenientes de la prensa, otros provenientes de entidades estatales y finalmente la información proveniente de fuentes académicas. Lo anterior con el fin de realizar una triangulación de la información existente, comparándola y complementándola entre sí para dar cumplimiento con los objetivos que se trazaron en la presente investigación.

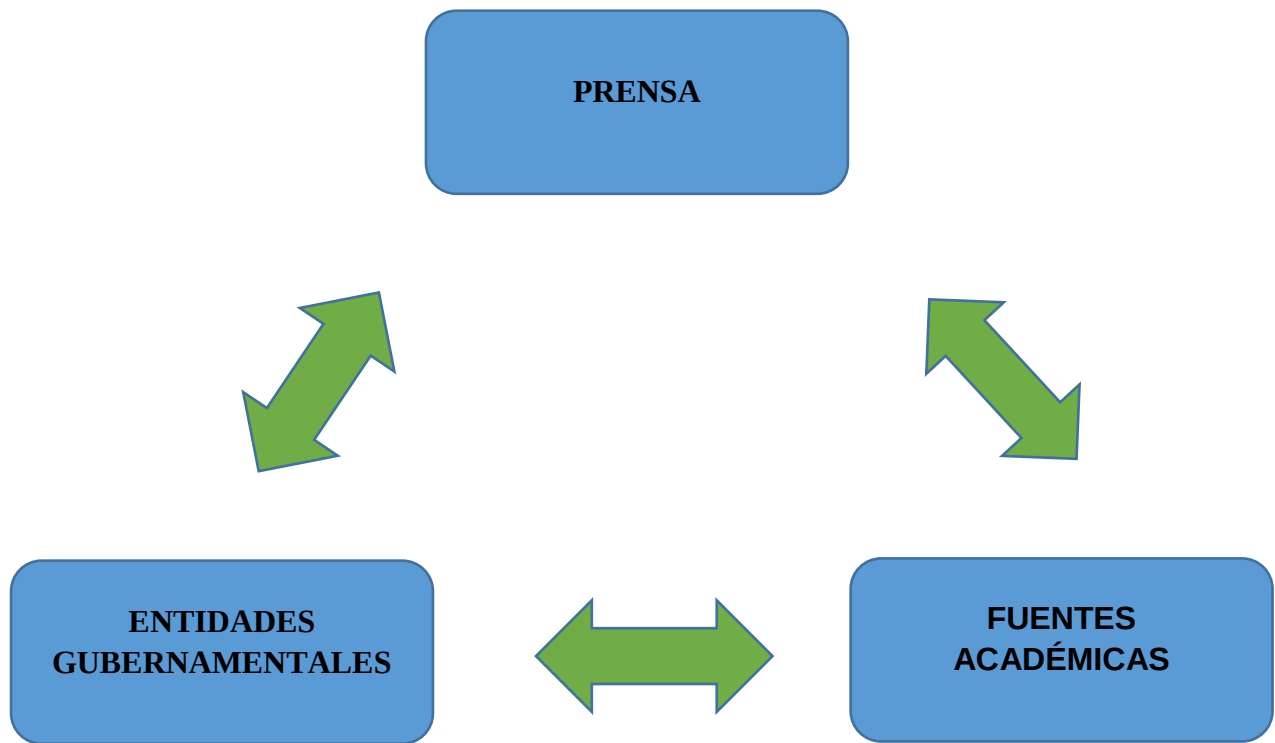


Figura 2. TRIANGULACIÓN DE LA INFORMACIÓN

I. ENTIDADES ESTATALES PRESENTES EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

En Colombia existen diferentes instituciones estatales que luchan contra la corrupción. Entre ellas, se encuentran:

Tabla 1. Instituciones para la lucha contra la corrupción.

Recuperado de: Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

ENTIDAD	FUNCIÓN
Procuraduría General de la Nación 	“Es la encargada de sancionar penalmente a los funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones incurren en diferentes faltas. Ejerce principalmente el poder disciplinario, imponiendo sanciones y adelantando investigaciones”. (art 277 CP)
Contraloría General de la Republica 	“Se encarga de ejercer vigilancia de la gestión fiscal de la administración, los funcionarios y entidades que manejen recursos del estado. Establece responsabilidad de los servidores públicos. (art 267 CP)”
Fiscalía General de la Nación 	“Ejerce la acción penal y realiza la investigación de los hechos que revistan las características de un delito”. (Art. 250 de la C.P.) Su función más importante es la investigación y acusación de los presuntos responsables de la comisión de delitos. (Art. 250 de la C.P.)
Auditoría General de la republica 	Ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control (Contraloría General de la República, contralorías Departamentales, Distritales y Municipales) (Art. 274 CP).

Corte Suprema de Justicia  CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	Es la más alta instancia judicial de la jurisdicción ordinaria en la República de Colombia. La Corte Suprema de Justicia se divide en cinco salas: Sala plena Sala de gobierno Sala de casación penal: Conformada por nueve magistrados. Sala de casación civil y agraria: Conformada por siete magistrados. Sala de casación laboral: Conformada por siete magistrados.
Consejo de Estado 	De acuerdo con el artículo 237 de la Constitución Política de 1991, el Consejo de Estado desempeña las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
Defensoría del Pueblo 	Vela por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional (Art. 282 CP).
Secretaría de Transparencia 	La Secretaría de Transparencia tiene como misión asesorar y apoyar al Presidente de la República en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción
Ministerio de Justicia 	El Ministerio de Justicia y del Derecho es una entidad del nivel central, cabeza del Sector Justicia y del Derecho, que lidera el desarrollo de políticas públicas en materia de justicia y amparo efectivo de los derechos, en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.
Ministerio del Interior	Ejercer la rectoría y la coordinación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana; el

CONTROLES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LA CONTRTACIÓN ESTATAL

En la contratación estatal existen diferentes tipos de control llevados a cabo por las entidades estatales, las cuales pueden ser de diferentes tipos como se describen a continuación:

- a) **Control Administrativo:** Según se establece en el artículo 4 de la ley 80 de 1993 este consiste en realizar visitas periódicas a la administración con el fin de determinar obras ejecutadas, la calidad de las mismas, el avance de acuerdo al cronograma, entre otros. (Contraloría General de la Republica, 2006)
- b) **Control disciplinario:** En los artículos 62 y 63 de la ley 80 de 1993 por medio de un informe, queja u oficio se ejerce control de carácter sancionatorio y previsorio. Este proceso se da en tres etapas, preliminar de 6 meses analizando si hay merito, 9 a 12 meses para verificar si hay indicios y finalmente cargos, con el fin de aplicar sanciones. Otra modalidad consiste en visitas preventivas que se realizan al mismo tiempo que la ejecución del contrato. (Contraloría General de la Republica, 2006) .
- c) **Control Fiscal:** Este control lo ejercen las contralorías según el artículo 65 de la ley 80 de 1993 y su principal fin es la conservación del patrimonio del estado. Incluso en la liquidación del contrato se realiza control financiero, de gestión de resultados evaluados a la luz de los principios que rigen la contratación estatal. (Contraloría General de la Republica, 2006).
- d) **Control Jurisdiccional:** Según el artículo 64 de la ley 80 de 1993 la Fiscalía General de la Nación, investigara las conductas que constituyan hechos punibles contra la actividad económica contractual e indebida celebración de contratos. Asimismo, y previo a la liquidación de un contrato se otorgan cuatro meses de gracia y a partir de allí y luego de dos años se podrá solicitar su liquidación al juez. (Contraloría General de la Republica, 2006)

- e) **Control Político:** Es uno de los controles más importantes y de mayor relevancia, puesto que en él participan el congreso de la república, asambleas, consejos municipales, distritales y juntas de acción comunal (JAL). Este control se ejerce a través de citaciones, debates, informes y censura sobre la Administración. (Contraloría General de la Republica, 2006).
- f) **Control Ciudadano:** Las veedurías ciudadanas son una herramienta fundamental para ejercer control social sobre la contratación estatal. organismos de control como lo establece la ley 850 de 2003. Estas veedurías pueden ser constituidas por organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales quienes de manera democrática podrán elegir los veedores. Asimismo, estas podrán ejercer su vigilancia en el ámbito nacional, departamental y municipal, en entidades públicas. (Contraloría General de la Republica, 2006)

Las diferentes instituciones, que se muestran en la tabla 1 tienen la autonomía vigilar los procesos de contratación estatal. Por ejemplo, la procuraduría General de la Nación, y los demás agentes del ministerio público según lo establece la ley 80 de 1993 art 62 velan por que se cumplan los principios de la contratación estatal, contemplados en dicha ley y a su vez toman acciones sancionatorias para quienes incumplan la misma.

Para tal fin, La Procuraduría General de la Nación, emite informes periódicos de las visitas que realice a las instituciones públicas y a sus funcionarios, donde se crearán espacios para hacer denuncias y quejas pertinentes. En el caso específico del desarrollo de proyectos de infraestructura, esta entidad puede intervenir en todas sus etapas desde la precontractual, contractual y hasta la etapa post contractual. Dichos informes son publicados y enviados a la Fiscalía General de la Nación que se encargara de investigar las conductas punibles y acusara a los infractores.

Incluso en la etapa pos contractual, cuando se liquide el contrato, como lo establece el artículo 65 de la ley 80 de 1993 se ejercerá un control financiero teniendo en cuenta los principios de la contratación y el cumplimiento de los mismos, esta labor previa de control de la actividad contractual corresponderá a las oficinas de control interno.

Por lo tanto, las entidades estatales en Colombia trabajan de la mano para realizar de manera eficiente las tareas de vigilancia y control en la contratación estatal, buscando detectar cualquier anomalía a lo antes, durante y después de realizar una obra pública que genere un impacto notorio en la sociedad.

A manera de ejemplo a continuación, se citará un caso real, ampliamente conocido por la sociedad colombiana y es el denominado “carrusel de la contratación” en la ciudad de Bogotá. Haciendo uso de sus facultades, la Procuraduría General de la Nación adelantó procesos disciplinarios a más de 20 funcionarios públicos de primer nivel jerárquico (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Es así como en el año 2011 el alcalde de la capital de la república, Samuel Moreno Rojas es suspendido e inhabilitado por un término de un año, por ineficiencia administrativa y caos en la movilidad de la ciudad. Además, la Procuraduría suspendió por 20 años al senador Iván Moreno Rojas, 12 años de inhabilitación al representante a la cámara German Olano Becerra, destitución e inhabilitación al contralor de Bogotá, Miguel Ángel Moralesrussi, entre otros concejales de Bogotá que ejercían su cargo en la época, y recibieron sanciones de inhabilitación para ejercer cargos públicos. (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Para estas sanciones se recopiló gran material investigativo con más de cinco mil folios, proveniente de los diferentes juzgados que se encontraban adelantando investigaciones al respecto, de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Tribunal de arbitramento, que conoció la demanda presentada por Conalvias contra el IDU por la ejecución del contrato de la calle 26. (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Fue acusada, además, Liliana Pardo Gaona que para ese entonces ocupaba el cargo de directora del IDU, quien a través de maniobras de engaño favoreció a Conalvias, impidiendo que otras empresas participaran de igualdad de condiciones en la cesión del grupo Nule a Conalvias, a pesar de que dicho grupo no cumplía con la capacidad técnica y financiera para adelantar las obras correspondientes a la fase III de Transmilenio. Esta cesión condujo a una disminución en obras, precios y plazos en 2010 que favorecieron de manera directa a Conalvias por más de 190 mil millones de pesos.

La gran conclusión de dicha investigación, consistió en que el para ese entonces Samuel Moreno Rojas alcalde mayor de Bogotá, se interesó por este acto de cesión, con el cual favoreció a Conalvias por un valor de 218 mil 352 millones de pesos. Además, se le responsabiliza por ser el que promovió la trasgresión de la ley, con lo que consiguió ser destituido e inhabilitado por dieciocho años.

Por su parte la Fiscalía General de la Nación, por los actos cometidos en el denominado carrusel de la contratación sentencio a 14 años de prisión por los delitos de concusión, tráfico de influencias, e interés debido a la celebración de contratos a Samuel Moreno Rojas.

La corte suprema de justicia impuso la misma condena a Manuel, Miguel y Guido Nule por el delito de peculado. Asimismo, a su principal socio Mauricio Galofre se le impuso una condena de 10 años. Sin embargo, otras condenas se preparan para el grupo Nule, en delitos como fraude procesal, falsedad en documento público, concierto para delinquir y cohecho, cargos que podrían darles de 7 a 8 años más de prisión. (El espectador, 2014).

Una de las piezas clave, por ser uno de los primeros del carrusel en comparecer ante la justicia y como servidor público del IDU y que favoreció el cartel, otorgándole diferentes concesiones fue Inocencio Meléndez a quien la Fiscalía le imputo cargos por prevaricato por acción, prevaricato por omisión e interés indebido por la celebración de contratos, condenándolo a pagar 7 años y 6 meses de prisión y una multa de \$76.055. 200. (El espectador, 2014).

II. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS OBRAS INCONCLUSAS EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

En todo el territorio nacional existen los llamados elefantes blancos, que son aquellas obras que no se finalizaron o en su defecto no representan ninguna servicialidad para la comunidad. En la ciudad de Bogotá se han registrado diferentes casos desde el año 2010 con el Carrusel de la contratación de la calle 26 siendo el caso más representativo, con un agravante muy importante y es que no se dio término a la obra y por el contrario se generó un gran caos en la ciudad, además de la gran cantidad de dinero que representó para el Distrito en esa época. Sin embargo, a la fecha en la ciudad aún existen elefantes blancos que representan cantidades alarmantes de dinero invertidas, con las cuales se podría construir el metro subterráneo hace ya más de cinco años.

Según el más reciente informe de la Contraloría de Bogotá (2016) a abril de ese año existían 25 obras inconclusas (elefantes blancos) 33 menos que en el 2013 que según un informe de la misma entidad se tenían 58 obras inconclusas que involucraban recursos por 1,8 billones de pesos.

Estas 25 obras que continúan inconclusas en la actualidad, corresponden a 12 entidades del distrito capital. (Ver tabla 2).

Tabla 2. Obras inconclusas abril de 2016. Recuperado de: Contraloría de Bogotá

No.	ENTIDAD	No. CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO MAS ADICIONES	UBICACIÓN	VALOR GIRADO	% Avance	% Participación
1	EAB	1-01-25500-1115-2009	Interceptor Tunjuelo Cancaes	243.117.273.906		230.961.410.211	95%	25,00%
2	EAB	1-01-25500-676-2006	Interceptor Fucha Izquierdo	187.577.839.415		136.152.532.925	73%	19,30%
3	EAB	1-01-25500-707-2006	Interceptor Fucha Tunjuelo	160.706.595.578		159.244.716.615	99%	16,60%
4	EAB	1-01-25500-945-2007	Interceptor Tunjuelo Bajo	135.501.515.297		135.501.515.297	100%	14,00%
5	Secretaría Distrital de Salud	175-2006	La Construcción, ampliación, intervención del espacio público y suministro de equipos para el Hospital Meissen II Nivel ESE para ejecutar el proyecto de reposición de la infraestructura del Hospital de Meissen y dotación de la nueva infraestructura.	62.335.152.868	Cra 16B No 60 G 36 sur	39.977.016.047	64%	6,40%
6	Fondo de Vigilancia y Seguridad	0730-2010	Construcción por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste de la nueva sede del comando de policía Metropolitana de Bogotá D.C. MEBOG.	43.794.257.360	Cra 56 A No 24-96	35.822.196.382	82%	4,50%
7	EAB	1-01-25500-1020-2008	Tanque retención Tunjuelo Medio	40.433.531.643		37.016.977.286	92%	4,20%
8	Secretaría Distrital de Salud	1671-2010	Reforzamiento y Ampliación del Hospital Occidente de Kennedy III Nivel de atención Primera Etapa	24.427.779.318	Transversal 74F No 40B 54 Sur	10.313.554.614	42%	2,50%
9	Metrovivienda	215-09	Construcción de obras de urbanismo de la avenida así Ramal V3, el y ramal V3-a2, retorno V7-20,	22.141.900.000	Ubicado en la Unidad de Gestión 1 del Plan Parcial "Tres Quebradas" 1	22.141.900.000	100%	2,30%

No.	ENTIDAD	No. CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO MAS ADICIONES	UBICACIÓN	VALOR GIRADO	% Avance	% Participación
			glorieta G1 y obras complementarias en la operación estratégica nuevo Usme.		o polígono 1, de la Operación Estratégica Nuevo Usme - Eje de integración Llanos			
10	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá - UAECOB	RAM-FOR-003-01	Sala de Crisis y Comando	20.443.408.336	Calle 20 No 68 A -06	20.327.034.652	99%	2,10%
11	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	121 de 2010	Realización de los estudios, diseños y construcción de las obras para el proyecto del edificio B de la Sede Macarena de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así como la gestión ambiental y de licenciamiento, a que haya lugar, de conformidad	12.441.630.000	Cra. 3 No 26 A 40	1.982.587.347	16%	1,30%
12	Secretaría Distrital de Educación	2029/2014	Ajustes a los estudios y diseños existentes y obras de terminación de la planta física del Colegio Integrado Fontibón de la localidad 9 de Fontibón.	5.294.875.914	Calle 22F No. 109B-29	1.058.975.163	20%	0,50%
13	Secretaría Distrital de Salud	1697 DE 2011	Construcción UPA Antonio Narfio	2.593.171.157	Calle 15 Sur No 15-40	1.553.673.630	60%	0,30%
14	Secretaría Distrital de Educación	242/07	Ejecución de las obras de mejoramiento integral lo cual incluye el reforzamiento, restitución, mejoramiento y ampliación de la planta física, en la institución	2.360.870.941	Cra 24B No 38 00 sur	1.029.552.793	44%	0,20%

No.	ENTIDAD	No. CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO MAS ADICIONES	UBICACIÓN	VALOR GIRADO	% Avance	% Participación
			educativa distrital Quiroga Alianza sede B Gabriela Mistral, de acuerdo a los planes.					
15	IDIPRON	0595 de 2014	Contratar por el sistema de precios unitarios sin formula de ajuste las obras de construcción de la Etapa II del Centro de Formación Musical La Favorita	1.982.587.347	Diagonal 18 Bis No. 16 A 03	51.225.650	3%	0,20%
16	IDIPRON	3193 DE 2011	Construcción de la primera etapa del centro de formación musical La Favorita	1.722.130.611	Diagonal 18 Bis No. 16 A 03	1.722.130.611	100%	0,20%
17	Fondo Desarrollo Local Usme	281 de 2013	Ejecución Por Modalidad De Precios Unitarios Fijos Sin Formula De Reajuste, La Restauración De La Antigua "Casa De Hacienda La Esperanza"	1.041.832.984	136 Bis sur No.3-11	No reportado	0%	0,10%
18	Fondo Desarrollo Local de Sumapaz	80 de 2011	Rehabilitación, optimización, y ampliación de los sistemas de acueducto: Aguas claras, San Juan, Las vegas-Chorreras e Istmo tabaco, y construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales de las veredas: Betania, Nazareth, La Unión, Santa Ana, d	583.804.072	No reportado	No reportado	0%	0,10%
19	IDPAC	01-006-06	Patinódromo, Lagos de Suba Construcción Patinódromo y pista atlética	549.470.067	Cra 102A No 129 D 40	546.117.317	99%	0,10%

No.	ENTIDAD	No. CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO MAS ADICIONES	UBICACIÓN	VALOR GIRADO	% Avance	% Participación
20	Fondo Desarrollo Local Antonio Nariño	Convenio 2242 de 2009 suscrito con el IPES	CED Centenario	467.358.000	Diagonal 19 Sur No. 20-76	No reportado*	0%	0,00%
21	IDPAC	15-02-028-2007	Santa Isabel IV Sector Salón Comunal	464.711.384	Calle 8 Sur No. 28-89	158.184.249	34%	0,00%
22	IDPAC	10-04-188-2010	Salón comunal fase II Construcción del salón Comunal los Morjes	302.811.148	Calle 56 # 85L-15.	293.482.398	97%	0,00%
23	IDPAC	01-002-06	Salón comunal fase I Construcción de la primera etapa del salón comunal Vianey	293.541.880	Calle 73 B Sur No. 10-06	148.207.180	50%	0,00%
24	IDPAC	01/07/2006	Salón Comunal, Pastranita II sector	246.862.736	No reportado	245.851.050	100%	0,00%
25	IDPAC	03/07/2006	Reparaciones Locativas -Villa Liliana	36.227.016	Carrera 123A con calle 22J bis	32.875.609	91%	0,00%
TOTALES				970.661.228.980		836.294.718.046	86%	100%

Asimismo, es alarmante que muchas de estas obras estén relacionadas con las necesidades de primera mano de los ciudadanos, como, por ejemplo, la salud y educación. Uno de las entidades distritales inmersas en esta problemática es la Secretaria Distrital de la Salud que desarrollo contratos para la construcción del hospital de Occidente de Kennedy, con la desaparecida constructora española Herrera Fronpeca, sucursal en Colombia por un valor de \$24.427 millones la cual fue abandona por el contratista en el año 2012 con un avance físico de apenas el 28.29%” (Contraloría Distrital de Bogotá, 2016, p6). Un caso similar se presentó para la construcción del hospital de Meisen, cuyo contrato se llevó a cabo con la finalidad de adelantar obras correspondientes a la construcción de la torre 1 y la torre 2, la secretaria distrital de salud SDS-FFDS suscribió un contrato de obra pública con el consorcio Meisen Ciudad Bolívar por un valor total de 47.811 millones incluyendo adiciones de las cuales se han girado \$40.861.17 millones” (Contraloría Distrital de Bogotá, 2016). Sin embargo, las obras se encuentran abandonadas desde el 14 de diciembre de 2012 por irregularidades en el manejo financiero y administrativo, con un atraso aproximado de 8 años, puesto que su entrega estaba prevista para el año 2008. (Contraloría de Bogotá, 2016). También, el hospital Rafael Uribe cuenta con su propio elefante blanco, puesto que se adelantaron obras para la construcción de la unidad primaria de atención UPA Antonio Nariño, por medio de un contrato de la secretaria distrital de salud y la constructora Herrera

Fronpeca, sucursal Colombia por un valor de \$2.279,9 millones de los que se ejecutaron \$1.533,7 millones, dicho contrato fue terminado en 2014 por falta de garantías económicas por parte del contratista y tuvieron un avance físico financiero de 59,91% . (Contraloría de Bogotá, 2016)

Otro de los casos más representativos de elefantes blancos en la ciudad de Bogotá y que están directamente ligados a la corrupción, es la construcción del comando de Policía Metropolitana de Bogotá, cuyo contrato fue adelantado entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad y la constructora Castell Camel Ltda por un valor de \$43.794 millones con un plazo de ejecución de 27 meses. Pese a ello la obra se encuentra paralizada desde el 29 de diciembre de 2012 y se desembolsó para su ejecución \$35. 822 millones con avance físico del 60%. (Contraloría de Bogotá, 2016).

En el sector de la educación, según el mismo informe, se destaca el caso de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, que para la construcción del edificio sede B de la sede la Macarena y con su ente la Secretaría Distrital de Educación, contrato con la Unión Temporal Fénix por un valor de \$12.441,6 millones de los que se giraron \$1.928,6 millones correspondientes a un avance de 16% de ejecución. Una de sus causas por las que la obra se encuentra parada obedece a la falta de licencias de construcción y demás permisos.

OBRAS INCONCLUSAS DE ENTIDADES DEL DISTRITO

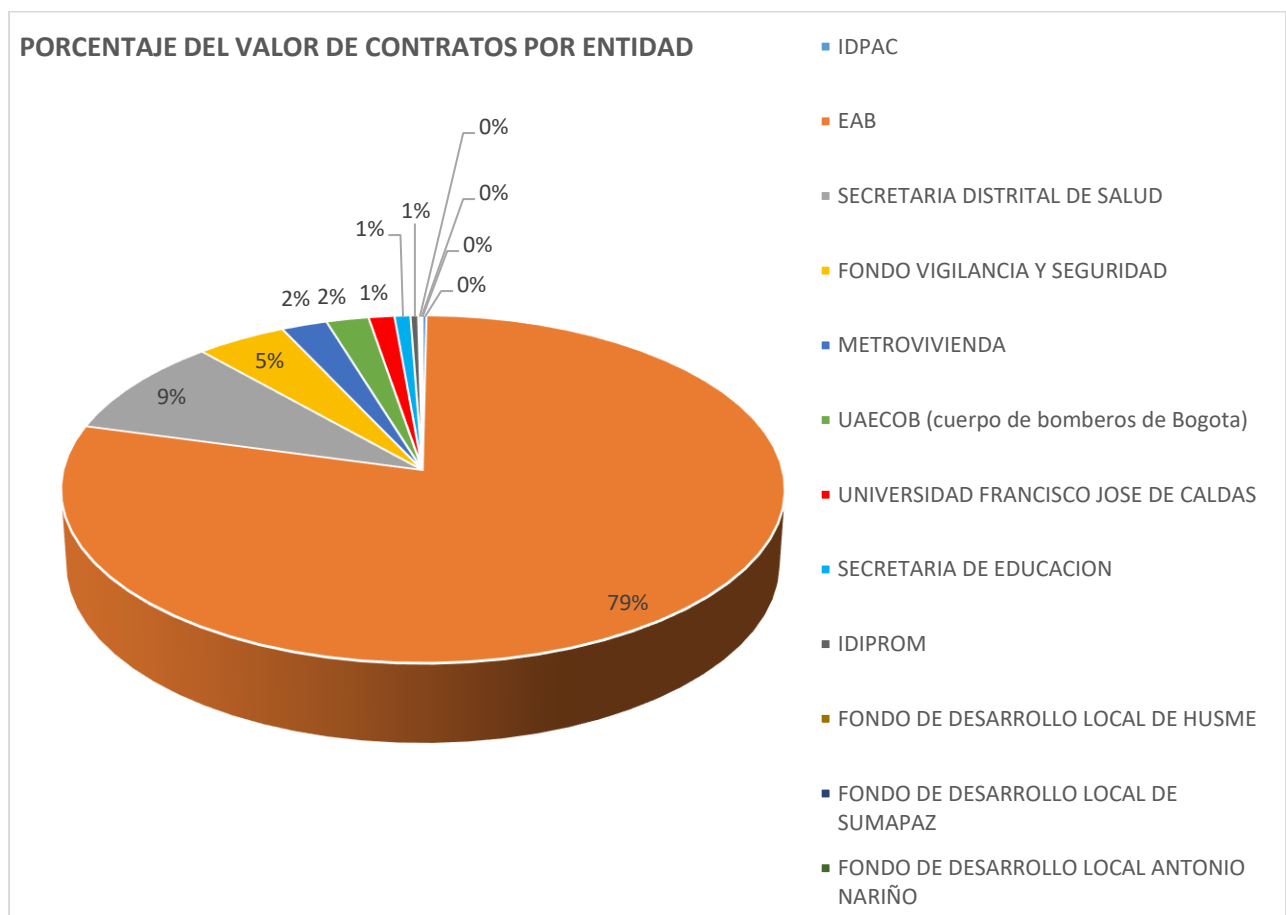
Según el informe de la Contraloría de Bogotá, dentro de las 25 obras 10 de ellas corresponden a la empresa de acueducto, alcantarillado y aseo de Bogotá EAB –ESP, la secretaria distrital de salud SDS, el Fondo de vigilancia FVS y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas UDFJC (Contraloría de Bogotá, 2016). Además, y como se observa la tabla 1 el total del valor girado por parte de las 12 entidades corresponde a \$970.661.228.980 distribuidos dentro de las 12 entidades, como se observa en la figura 3.

Figura 3. Valor de contratos por entidad



Asimismo, las entidades que tienen mayor número de contratos, y por consiguiente un valor mayor dentro del total de contratos de las obras inconclusas son : La empresa de Acueducto, alcantarillado y aseo de Bogotá EAB con 6 contratos por un valor de \$767.337 millones, cuyo valor corresponde al 79% del valor total de los contratos de las 12 entidades, también, la Secretaria Distrital de Salud, con 3 contratos por un valor de \$89.356 millones representa un porcentaje de participación del 9%, el Fondo de Vigilancia y seguridad de Bogotá con una obra por \$43.794 millones que representa el 5% del valor de los contratos de las obras inconclusas y finalmente la Universidad Distrital Francisco José de Caldas con una obra por \$12.441.6 millones con un porcentaje del 1% de participación del valor total, tal y como se observa en la figura 4. Es de anotar que estas entidades y sus contratos correspondientes representan el 94% del valor total de los contratos, cuyas obras se encuentran inconclusas en la ciudad de Bogotá.

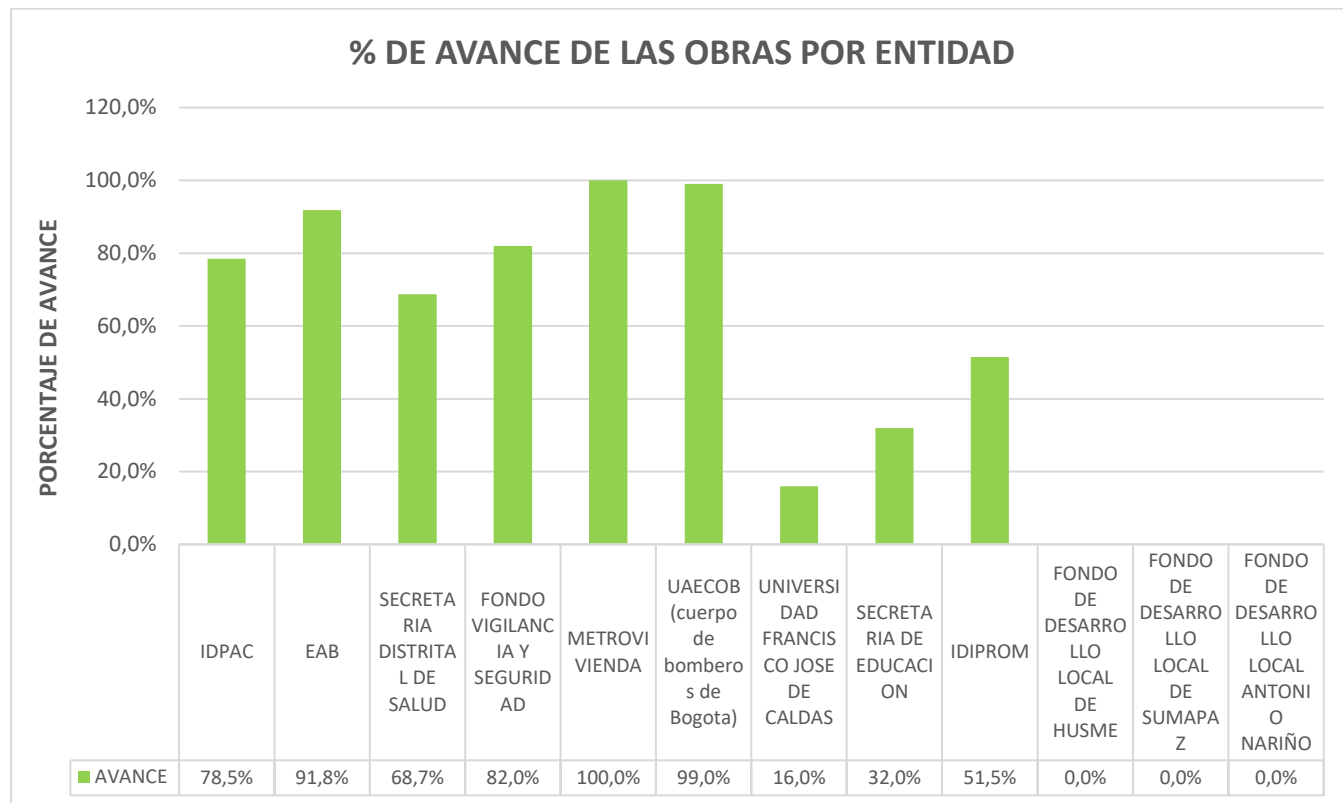
Figura 4. Porcentaje del valor del contrato por entidad



Adicionalmente, el informe establece que del total del valor de los contratos de las 12 entidades es de \$970.861,2 millones de los cuales se han girado \$836.284 que corresponden al 86,14 % aproximadamente. (Contraloría de Bogotá.2016).

En cuanto al avance de las obras de cada entidad, a nivel general se presenta un atraso considerable como se observa en la figura 5.

Figura 5. Porcentaje de avance de las obras por entidad.



Como se observa en la figura 5, existen obras de entidades como el IDEPAC, EAB, el Fondo de Vigilancia y Seguridad, La secretaria Distrital de Salud, que se encuentran en un alto porcentaje de avance de obra, sin embargo, estas no han sido finalizadas por circunstancias relacionadas con el mal manejo financiero y administrativo, en otros casos por la falta de licencias y permisos, fallas técnicas entre otros. Por otro lado, existen obras con el 100% de avance como el caso de Metrovivienda, que sin embargo por razones desconocidas no se ha puesto a disposición de la comunidad y las obras del cuerpo de bomberos de Bogotá, (UAECOB) con un porcentaje de avance del 99%. En el caso más preocupante se encuentran las obras de la Universidad Distrital, La

Secretaría de educación y la IDIPROM cuyos porcentajes de avance son 16% 32% y 51,5% respectivamente.

Los anteriores casos, constituyen una inversión aún más grande que la del valor inicial como es el caso del Comando de Policía que según la Contraloría genera un detrimento patrimonial de 868.556 millones de pesos. En el caso de la Universidad Distrital, no solo quedo en estudios y diseños (de ahí su porcentaje bajo de avance de obra) sino que presenta 5 años de atraso si se tiene en cuenta que el plazo para su entrega era de 6 meses desde el año 2012. (El Tiempo 2017). El centro de salud de Antonio Nariño que prestaría servicios para los niveles 1 2 y 3 y cuya construcción fue iniciada en 2012 hoy, cinco años después presenta abandono total con un avance de obra del 60%. (EL tiempo, 2016). Un caso aún más aberrante los constituye el hospital de Meisen en ciudad Bolívar donde sus obras iniciaron en el 2008 y a la fecha y se frenaron en el año 2012 por el mal manejo financiero. (El tiempo, 2016).

Este porcentaje de avance de obra de alguna manera esta fuera de la realidad, puesto que el abandono y el deterioro de las mismos, requiere de nuevos los estudios y diseños para terminar su construcción, por lo que representarían un valor considerablemente alto para el Distrito. Actualmente los dineros comprometidos por estas 25 obras inconclusas es de 836.284 millones lo cual representa un porcentaje del 5 % con respecto al presupuesto de la ciudad de Bogotá, para el año 2016 el cual fue aprobado por 16.6 billones de pesos con el decreto 517 del 11 de diciembre de 2015 expedido por la alcaldía Mayor de Bogotá D.C

Se estima que esta cifra continúe en aumento, pues la Contraloría se encuentra haciendo seguimiento de algunas construcciones de la ciudad con tendencia a convertirse en nuevos elefantes blancos, debido los retrasos que estas presentan. A su vez, en el informe a abril de 2016 la Contraloría advierte sobre la necesidad de incluir estas obras dentro del plan de Desarrollo del Distrito, puesto que no se tiene identificadas las soluciones técnicas y financieras para terminarlas.

III. PROCESO DE CONTRATACIÓN EN BOGOTÁ

En la ciudad de Bogotá, al igual que en todo el territorio nacional la contratación estatal está delimitada por la siguiente normatividad: la constitución política de Colombia, la ley 80 de 1993, la ley 1150 del 2007, el decreto 734 de 2012 y demás reglamentos complementarios.

En la ley 80 de 1993 dispone de un estatuto general para la contratación estatal en Colombia, bajo el cual se rigen los diferentes sectores y entidades adscritas a ellos en la ciudad de Bogotá como lo son : Gestión Pública, compuesto por la Secretaría General y El Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC); Sector Gobierno compuesto por la Secretaría de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y la Unidad Administrativa Especial, Cuerpo Oficial de Bomberos, sectores Hacienda, Planeación, Desarrollo Económico, Educación, Salud, Integración Social, Cultura Recreación y Deporte, Ambiente, Movilidad, Hábitat, Seguridad, Jurídico y Sector Mujeres.

La ley 80 de 1993 en su artículo 3 expone que uno de los fines de la contratación pública es celebrar contratos que permitan el cumplimiento de los fines estatales, asimismo las personas particulares que celebren dichos contratos no solo deben buscar utilidades, sino velar por el cumplimiento de los fines del estado y cumplir del compromiso que adquieren con la sociedad.

¿QUIENES PUEDEN CELEBRAR CONTRATOS CON ENTIDADES ESTATALES?

Según la ley 80 de 1993 en el artículo 6 dispone de dos modalidades para celebrar contratos con el estado que son:

- a) Consorcio: Este se da cuando dos o más personas se presentan a una misma propuesta para su adjudicación y responderán solidariamente a todas las obligaciones adquiridas en el contrato
- b) Unión temporal: Al igual que en el consorcio, en esta modalidad se postulan dos o más personas a una propuesta, responden solidariamente por sus obligaciones, sin embargo, si se presente un incumplimiento, cada una de las partes de la unión responderá según haya sido su participación.

¿CUALES SON LOS TIPOS DE CONTRATACIÓN ESTATAL?

Según la ley 80 de 1993 en su artículo 32 menciona los diferentes tipos de contratos estatales que se celebran, como son:

- a) Contrato de obra: Son contratos que se celebran a menudo para tareas de instalación, mantenimiento y construcción que implique ejecutar una labor sobre un bien inmueble.
- b) Contrato de consultoría: Son todos los contratos cuya finalidad sea realizar estudios de factibilidad, perfectibilidad, asesorías técnicas, supervisión, interventoría y gerencia de proyectos de obra, entre otros
- c) Contrato de prestación de servicios: Son contratos que se celebran para el buen funcionamiento de la entidad estatal y en casos en que el personal que labora en la institución no pueda ejercer determinada labor o necesite conocimiento especializado.
- d) Concesión: Estos tipos de contrato consisten en que la entidad estatal otorga a una persona u organización el derecho de explotación de un bien u operación, organización total o parcial de un servicio, con el fin de que la entidad estatal reciba una remuneración en cualquier modalidad de contraprestación que sea acordada tanto por el contratista como por el contratante

Asimismo, existen diferentes tipos de selección de contratistas por parte de las entidades estatales, dentro de las que se encuentran

- a) Licitación Pública: Funciona de manera similar a una subasta, sin embargo, en este caso podría hablarse de una subasta inversa, pues la finalidad es seleccionar el contratista que ofrezca un menor valor del contrato.
- b) Selección abreviada. Esta modalidad de contratación, suele darse en menor tiempo que la licitación pública y se usa cuando el contrato es de menor cuantía (según el presupuesto de entidad) para la adquisición de bienes o servicios de uso común.
- c) Concurso de Méritos: Este se emplea cuando se quiere contratar la capacidad intelectual y la experticia de una persona, es muy usual en proyectos de consultoría.
- d) Contratación directa: Este tipo de contratos se efectúan cuando existen casos como la urgencia manifiesta, contratos empréstitos y contratos interadministrativos.

- e) Contratos de mínima cuantía: Se realiza cuando el contrato tiene un valor inferior al 10% de la mínima cuantía, la cual es definida por la entidad en su presupuesto anual.

FASES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN COLOMBIA

Asimismo, el proceso de contratación en Colombia comprende tres fases principales: etapa precontractual, contractual y post-contractual. A continuación, se describirá cada una de manera sintética

ETAPA PRECONTRACTUAL

La finalidad de esta etapa es planear de manera clara cuál es la necesidad que se desea satisfacer. En el caso de las entidades estatales, están obligadas a realizar los respectivos estudios previos que permitan determinar la modalidad del contrato a ejecutar, las cantidades, especificaciones que deban reunir los bienes, asimismo los diferentes costos y precios de mercado, la disponibilidad financiera de la entidad contratante, la modalidad de selección del contratista. Luego de ello y con los insumos de los estudios previos se debe elaborar de manera detallada el pliego de condiciones, se publicará la oferta en el SECOP con el fin de dar cumplimiento al principio de transparencia de la ley 80 de 1993. Finalmente se realiza la adjudicación del contrato dependiendo la modalidad de selección que se haya adoptado por la entidad contratista según el artículo 30 de la ley 80 de 1993 (Colombia Compra ,2013)

ETAPA CONTRACTUAL

En esta etapa se debe realizar la suscripción, registro presupuestal, legalización y plazo de ejecución del contrato o convenio. Adicionalmente, es necesario seleccionar la interventoría, vigilancia, control y seguimiento del contrato durante su ejecución, lo cual constituye uno de los aspectos fundamentales en esta etapa, puesto que ninguna obra podrá iniciarse sin la elección de un interventor y supervisor. (Colombia Compra ,2013).

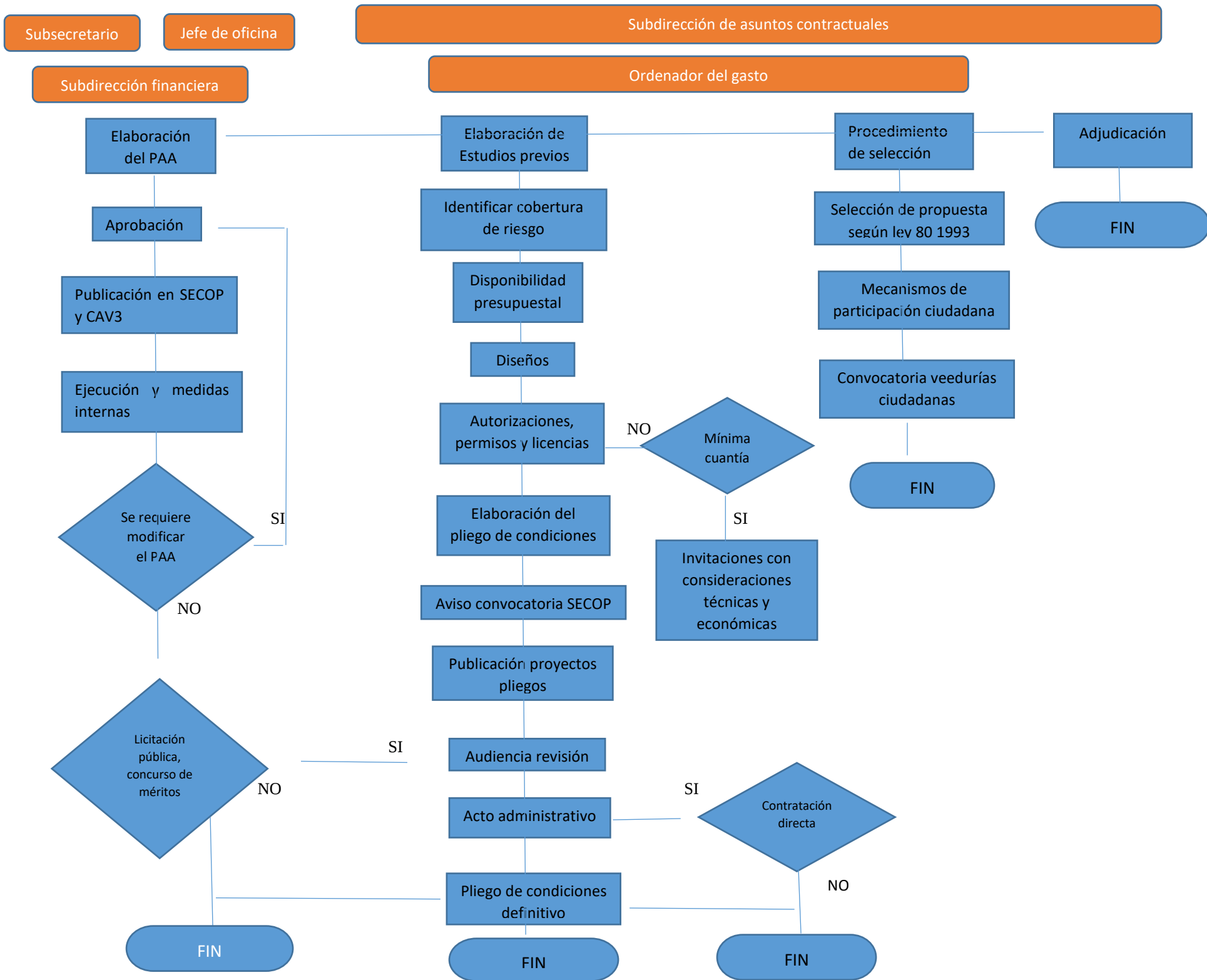
ETAPA POSTCONTRACTUAL

En esta etapa se procede a liquidar el contrato una vez se revisen los plazos fijados, así como el balance de ejecución del contrato con el fin de declararse en paz y salvo. Además, el interventor y supervisor velará por el cumplimiento de las obligaciones exigibles como estabilidad y calidad del suministro, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. De no encontrarse ninguna anomalía se cerrará el expediente contractual. (Colombia Compra ,2013).

A continuación, se presenta a manera de ejemplo el proceso de contratación de la Secretaria Distrital de Hacienda (SDH):

Figura 6. Proceso de Contratación de la secretaria de Hacienda de Bogotá

ETAPA PRE CONTRACTUAL



Subdirección de asuntos contractuales

Ordenador del gasto

Subdirección de Administración financiera

Realizar minuta
del contrato

Publicación en portales
de contratación

FIN

Suscripción y
legalización del
contrato

FIN

Registro
presupuestal

FIN

Aprobación de
garantías

FIN

Supervisión de
contratos

Selección de
interventoría
y supervisor

Vigilancia, control y
seguimiento

FIN

Liquidación del
contrato

Balance de
ejecución

Elaboración
acta liquidación

Desacuerdo
del contratista

NO

Informe final de
la supervisión e
interventoría

FIN

SI

Envío de
Soporte a la SAC

Liquidación
unilateral

FIN

Garantías

Supervisión e
interventoría

Presenta algún
incumplimiento

Envío de soporte
a la SAC

Toma de acciones
judiciales y
administrativas

FIN

Cierre del expediente
contractual

Verificación de
estado de cuenta
actual

Es necesario
hacer efectivas
las garantías

FIN

SI

Envío de
Soporte a la SAC

Verificación e
inclusión en sistema
de contratación

Publicación en
los portales

FIN

El proceso de contratación de la Secretaria de Hacienda de Bogotá HDS descrito anteriormente es similar a las demás secretarías, ya que comprenden las mismas fases de contratación dispuestas por Colombia Compra Eficientemente. Sin embargo, las secretarías públicas del Distrito de Bogotá, cuentan con estructuras organizacionales diferentes, puesto que estas son entidades autónomas y pueden establecer su propio organigrama.

Según se observó en el proceso de contratación en Bogotá, tomando como ejemplo el de la Secretaria de Hacienda cabe destacar que la etapa crucial en el desarrollo de un contrato lo constituye la etapa precontractual ya que allí se identifican las necesidades específicas y se estipulan los requerimientos a seguir durante la etapa contractual y poscontractual. Por este motivo, en dicha etapa se observan diversos procedimientos legales de tipo contractual, intervienen más áreas de la secretaria y por ende tiene una mayor duración con respecto a la fase contractual y pos contractual, como se muestra en la figura 6.

Tomando como referencia el informe anterior de las obras inconclusas de la Contraloría del año 2016, de las 25 obras inconclusas, la mayoría de estas presentaron graves falencias durante su etapa de planeación y ejecución. Por ejemplo, la construcción del bloque 1 bloque 2 del hospital de Meisen se suspendieron debido al manejo administrativo como financiero, en el caso de la construcción de UPA del hospital Rafael Uribe se suspendió por falta de garantía bancaria por parte del contratista, por otro lado, la construcción del edificio sede B de la Universidad Distrital sede La Macarena, este se suspendió por falta de licencias de construcción y demás requerimientos.

Sin duda alguna una de las causales del incumplimiento es la falta de planeación de las obras, como lo demuestran los ejemplos anteriores y de acuerdo con (Díaz , 2014) durante esta etapa en los contratos que se desarrollan en Colombia, hay una estrecha relación entre la parte netamente de jurisprudencia y no se realizan tareas propiamente de planeación como la mitigación de riesgos, el análisis de las necesidades, el tiempo, el presupuesto y no se estima la terminación de la misma en términos técnicos, sino por el contrario en términos contractuales. En ese orden, esta sería una situación ideal, para la corrupción, puesto que en Colombia se modifican los contratos varias veces con el objetivo de terminarla, lo cual evidencia la falta de planeación y posibles errores en los estudios de factibilidad, lo cual genera según la autora un ambiente propicio para la corrupción, generando barreras que impiden prestar el servicio a la comunidad de dichas obras, quienes son las más afectadas, puesto que reciben la acción en términos de la contratación pública. (Díaz 2014).

CONCLUSIÓN

Luego de realizar la triangulación a partir de las tres fuentes de información que se tuvieron en cuenta para esta investigación, se encontró que las fuentes académicas, los medios de comunicación y las entidades públicas como la Contraloría de Bogotá atribuyen en primer lugar la corrupción, seguido de la falta de planeación, de un proyecto, como los principales factores que inciden en la inconclusión de las obras, no solo en la ciudad de Bogotá, sino en todo el territorio nacional. Asimismo, como se evidencia en los procesos de contratación en la ciudad, existen diferentes actividades que se desarrollan en la etapa precontractual, enfocados más al cumplimiento de las estancias contractuales, en las enfatizan las entidades públicas, y no en sus verdaderos fines, tal como lo señala (Díaz 2014) “es necesario entender que la contratación pública tiene una finalidad material y social superior, que excede las fórmulas contractuales jurídicamente establecidas, porque implica considerar que las obras contratadas sean las que se requieren en atención a unos planes de desarrollo vigentes”.

Esta premisa podría explicar el porqué de la existencia de los llamados elefantes blancos en la ciudad de Bogotá, puesto que no se hace un estudio detallado de lo que verdaderamente requiere la ciudad, la comunidad y no se tienen en cuenta los recursos disponibles para lograr tal fin. Asimismo, y con el fin de no regirse por lo netamente contractual como se hace usualmente según (Díaz, 2014) es necesario planear adecuadamente durante todas las etapas de un contrato como lo son la precontractual, contractual y postcontractual.

Así en su etapa previa, se debe asegurar que las obras contratadas tengan los recursos necesarios para ejecutarla, que no se inicien si no es posible concluir las, contar con los estudios previos adecuados, y se entreguen en el tiempo estipulado, estableciendo a su vez un tiempo de garantía técnica de la misma, luego de su puesta en marcha. También, se debe contemplar su sostenibilidad en el tiempo, con el fin de que cumpla con lo contratado y alcance los objetivos de responsabilidad social y buen gobierno. (Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287).

Es de anotar que, aunque la planeación sea uno de los principios de la contratación pública tal y como lo establece la ley 80 de 1993 y cuyo principio busca además dar cumplimiento a los principios fundamentales de contratación establecidos en el artículo 3 de dicha ley, este concepto

no está bien delimitado tanto en la parte jurídica como en la práctica. Por este motivo vale la pena realizar una definición de planeación como la descrita por (Departamento Nacional de Planeación República de Colombia. 2002) donde define planear como prever para dirigir el camino para alcanzar una meta, planear es tener un plan, una proyección, una ruta que ha sido previamente trazada, algo de lo cual se dispone antes de empezar una obra pública. Dicho concepto es muy diferente de planificar que es un concepto más relacionado con la optimización de recursos, llevar a cabo un objetivo con los medios que se cuenta, es desplegar una estrategia económica para hacer rendir al máximo los medios con los que se cuenta, ante necesidades que exceden los recursos. Tal y como lo afirma (Díaz, 2014) si se atendiera a cabalidad estas dos definiciones y no se tomarán como sinónimos, en Colombia no se presentarían casos de contratos de obras públicas con caducidad, sino que por el contrario se entregarían obras terminadas a satisfacción, con una perspectiva técnica de duración, sostenibilidad y prestando el servicio a la comunidad para el cual fue proyectada.

Desde una perspectiva gerencial, la mayoría de las obras inconclusas en este caso de estudio revelaron un claro déficit en la planeación, apartándose de manera notable de este concepto, que según Gido y Clements (2007) consiste en “dedicar tiempo al desarrollo de un plan bien trazado es vital para cualquier éxito de un proyecto” (p.79). Como lo mostro el reporte de la Contraloría General de Bogotá, muchos de estos han sido rebasados en sus presupuestos, no se han entregado en sus fechas de terminación o solo se ha cumplido de manera parcial con las especificaciones técnicas, porque no había un plan inicial viable implementado antes de comenzar. La importancia en la planeación en el desarrollo de un proyecto es fundamental, si se tiene en cuenta que según Gido y Clements este constituye la parte fundamental de la realización de un proyecto, pues en ella se desarrolla un plan, el programa y el presupuesto de la propuesta con más detalle.

Por otro lado, es evidente que no existió una adecuada administración del riesgo en los casos expuestos en el informe de la Contraloría de Bogotá 2015. Y que como lo expone Gido y Clementes (2007) la administración del riesgo supone emprender acciones para evitar o reducir al mínimo las oportunidades de ocurrencia o el impacto de estos sucesos poco favorables. Este constituye precisamente el reto del gerente actual, ya que el riesgo es inherente al desarrollo de un proyecto y se debe enfrentar de la manera más eficaz sin dejar a un lado el contexto social, político y económico en los que este se desarrolla y entender su dinamismo.

El uso de herramientas gerenciales resulta muy útil para la administración del riesgo antes, durante y posterior al desarrollo de un proyecto. Por ejemplo, la lluvia de ideas dentro del equipo de trabajo permite identificar de manera preliminar los riesgos potenciales que se pueden presentar, posteriormente se procede a la elaboración de una matriz de evaluación del riesgo, diseñando un plan de contingencia en caso de que se presente el riesgo previsto y finalmente un monitoreo constante del riesgo basado en la matriz de la administración del riesgo elaborada en la etapa preliminar, con el fin de realizar seguimiento y contemplar otros riesgos que se puedan desarrollar a lo largo del proyecto. Además, y como lo afirma Gido y Clements (2007) el éxito de una matriz de riesgo, se fundamenta no solo en el seguimiento de los riesgos estipulados en la matriz, sino en la actualización del mismo, entendiendo la ejecución de un proyecto como un entorno dinámico. Lo anterior difiere del concepto que se tiene en las empresas y en la ejecución de proyectos sobre el riesgo, ya que, si bien se planifica, no se hace de la mejor manera o solo hace parte del cumplimiento de un requisito contractual, como se explicaba anteriormente.

Esta falencia en la planeación de un proyecto, se evidenció en el informe presentado por La Contraloría de Bogotá del 2016 donde muestra 25 obras inconclusas en la ciudad de Bogotá, pues tuvieron problemas asociados al mal manejo de los recursos, falta de licencias, problemas técnicos, sobrecostos, que generan un impacto económico y social importante, pues de las obras en mención están involucradas La Secretaría Distrital de Salud, La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, la Empresa de Acueducto de Bogotá, las cuales prestarían servicios de primera necesidad en sectores como la salud, educación, y saneamiento básico respectivamente. Por lo que se ven afectadas las comunidades más vulnerables que requieren este tipo de obras, en miras a mejorar su calidad de vida.

Lo anterior sin tener en cuenta las afectaciones en materia económica, pues como se dijo anteriormente la cifra representa el 5% del presupuesto para el año 2016 de la ciudad de Bogotá. Además, la Contraloría de Bogotá, continúa realizando seguimiento a posibles obras en la ciudad que están predispuestas a engrosar la lista de obras inconclusas, cuyos costos de recuperación en algunos casos superaría el valor inicial del contrato.

Otro de los factores que inciden de manera directa en la no terminación de las obras públicas en Bogotá es la corrupción, que también ha permeado al sector público a nivel nacional, convirtiéndose no solo en un problema social, sino en un problema económico y político.

Pese a que Colombia cuenta con una amplia legislación para prevenir y castigar la corrupción, este fenómeno ha venido aumentando como se analizó en el último informe de Transparencia Internacional 2016 situando a Colombia como uno de los países más corruptos de Latinoamérica, ubicándolo en el puesto 90 a nivel mundial con 37 puntos. Dicha situación pone en evidencia la fragilidad de la legislación del estado colombiano y la falta de eficiencia de las entidades públicas encargadas de investigar, y sancionar los funcionarios públicos y demás personas que incurrir en delitos asociados con la corrupción, pues en la mayoría de los casos como lo afirmó el presidente Juan Manuel Santos basado en estadísticas del Observatorio Anticorrupción de la presidencia de Colombia,(como se citó en el Espectador 2017) “el 50% de los condenados por delitos de corrupción no pagan un solo día de cárcel y el 25% reciben el beneficio de casa por cárcel y el 25% restante solo permanece recluido en promedio unos 22 meses”.

Por otro lado, los diferentes casos de corrupción que han desangrado al país en materia económica, en algunas zonas predominantemente, como por ejemplo el departamento de La Guajira, donde se destituyo en febrero del 2017 el gobernador electo, por hechos asociados a la corrupción, y fue necesario convocar nuevamente a elecciones, siembran en los ciudadanos una apatía por los funcionarios públicos, y por ende en sus instituciones. Como consecuencia de ello, muchos ciudadanos desconocen y participan muy poco o nada en los procesos de vigilancia y control que pueden ejercer en los procesos de contratación pública, por medio de mecanismos como las veedurías ciudadanas, que ayudarían en gran medida si se implementaran a cabalidad a preservar el patrimonio y los recursos públicos, toda vez que constituye una herramienta para prevenir y denunciar posibles casos de corrupción. Esta idea coincide con la tesis planteada por (Zuleta, 2015) donde afirma que “es necesario que la lucha contra la corrupción no sea planteada únicamente por el gobierno, sino es una responsabilidad de la sociedad en general que no deben preocuparse por no hacer parte de ella y si de conformar veedurías o grupos de participación que la controlen” (p.14).

Finalmente, dentro de las limitantes identificadas en la presente investigación se encontró que la corrupción es abordada como un tema mediático por los periódicos y demás medios de comunicación. Principalmente por el entorno económico y social del país, aspectos como la violencia de los grupos armados y la lucha contra la pobreza son los más relevantes para el gobierno colombiano y en una gran medida para los ciudadanos.

Tabla 3. Tabla resumen de los factores identificados

FACTORES QUE INCIDEN EL ATRASO Y/O ABANDONO DE OBRAS PUBLICAS
Corrupción en los procesos de contratación estatal
Deficiencia en la planeación
Ausencia de seguimiento durante todas las etapas de desarrollo de un proyecto
Falta de participación ciudadana en la contratación estatal
Inadecuada administración del riesgo
En la etapa precontractual se enfatiza solo en los términos legales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Mayor de Bogotá (2017). *Manual de Contratación*. Secretaria Distrital de Hacienda

Andi. *Contratación Estatal*. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ConEst/ConEst/Paginas/PCEst.aspx>

Blanco, M. A. (2011,). *Corrupción en Colombia*. Recuperado de <http://shimbilin.blogspot.com/>

Burgos, C (2015). *Sobre 50 elefantes blancos identificados en Colombia*. Publimento.

Colombia Compra Eficientemente (2013). *Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación*. Recuperado de: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_riesgo_web.pdf

Contraloría General de la Republica. (2006). *Control Social a la Contratación estatal*. Plan nacional de formación, modulo 3. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1454680229_177e33102d2b825c76cab7668d28cfa.pdf

Contraloría Distrital. (2016). Pronunciamiento: *Inclusión de 25 obras inconclusas*. Recuperado de <http://www.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/Pronunciamentos/pronunciamentos/2016/07.%20Pronunciamento%20-%20Inclusi%C3%B3n%20de%20obras%20inconclusas.pdf>

Contraloría General de la Republica. *Lucha contra la corrupción, la ética y la transparencia del sector público*. (2009). Recuperado de: http://www.anticorruptcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Informes_CNCLCC/cuarto-informe-CNCLCC.pdf

Contraloría de Bogotá. (2017). *Plan anticorrupción y de atención al ciudadano 2017*. Recuperado de: <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/558473/01-Plan+Anticorruptci%C3%B3n+Contralor%C3%ADa+General+2017.pdf/4840eaa7-9218-4dbe-9dbf-c34054061ac7?version=1.1>

Cuellar M. (2000). *Colombia: un proyecto inconcluso*. Bogotá, Colombia. Universidad Externado de Colombia

De Gregorio, (2013). *How Latin America weathered the global financial crisis*. Recuperado de [https://www.amazon.com/Weathered-Financial-Institute-InternationalEconomics /dp/-088132678X](https://www.amazon.com/Weathered-Financial-Institute-InternationalEconomics/dp/-088132678X)

Departamento Nacional de Planeación (2002). *Misión de Contratación: hacia una política para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, T. II*. Bogotá: Giro editores Ltda.

Díaz Aponte I. (2004). *Las fallas en la planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra*. *Revista Digital Derecho Administrativo*. Universidad Externado. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3831/4087>

El Espectador. (2014). *Las condenas por el carrusel de la contratación*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/condenas-el-carrusel-de-contratacion-articulo-524705>

El espectador (2017). *El 50% de los condenados por corrupción no pagan un solo día de cárcel: Santos*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/el-50-de-los-condenados-corrupcion-no-pagan-un-solo-dia-articulo-676259>

Elliot K. (2001). *La corrupción en la economía global*. México D.F, México. Editorial Limusa

Fayol, H (1949). *General and Industrial Managment*. Recuperado de <http://www.worldcat.org/title/general-and-industrial-management/oclc/825227>.

Fedesarrollo. (2012). *Informe mensual de Fedesarrollo 125*. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/2948/1/TE_No_125_Noviembre_2012.pdf

Gido J y, Clements J (2007). *Administración exitosa de proyectos*. México D.F, México: Thomson editores.

Greenspan, A (2007). *La era de las turbulencias*. Estados unidos, Penguin Books.

Ley 80 (1993). *Estatuto general para la contratación pública*. Bogotá D.C

Ley 850 (2003). *Veedurías Ciudadanas*. Bogotá D.C

Morris, D (2009). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México DF, México, Centrum voor Studie en Documentación van Latijns Amerika (CEDLA).

Procuraduría General de la Nación, (2015). *Por actos de corrupción procurador general de la nación destituyo e inhabilito por 18 años al exalcalde de Bogotá, Samuel Moreno Rojas*. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/Por-actos_de_corrupcion__procurador_general_de_la_Naci_n_destituy__e_inhabilit__por_18_anos_al_exalcalde_de_Bogota_Samuel_Moreno_Rojas.news

Project Management Institute, Inc. (2004). *Fundamentos de la dirección de proyectos*, 2004.

Redacción Bogotá. (2016). *En Bogotá hay 25 obras inconclusas que comprometen más de \$ 956 mil millones*. El espectador recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogota-hay-25-obras-inconclusas-comprometen-mas-de-956-articulo-632553>

Sección 3ª, Sentencia del 31 de agosto de 2006, expediente 14287.

Secretaria de transparencia. (2017). Recuperado de <http://www.secretariatransparencia.gov.co/elefantes-blancos/Paginas/que-es-elefante-blanco.aspx>.

Suarez, M (2014). *Bogotá y Cartagena lideran ranking de construcción*. La Republica. Recuperado de http://www.larepublica.co/bogot%C3%A1-y-cartagena-lideran-ranking-de-construcci%C3%B3n_163256

Transparencia Internacional (2016). *Índice de percepción de la corrupción*. Recuperado de: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Trinidad, M. (2016). *Colombia, un país en obra que se mantendrá así por 5 años*. Portafolio

Zuleta A. (2015) *La Corrupción su Historia y sus consecuencias en Colombia* (tesis de postgrado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C. Colombia.

