DETERMINANTES DE LA COOPTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE SAMUEL MORENO

SANTIAGO BORDA ESQUIVEL

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015

“Determinantes de la cooptación de la contratación pública en la administración de Samuel Moreno”

Estudio de Caso
Presentado para optar por el título de Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:
Santiago Borda Esquivel

Dirigido por:
Germán Puentes

Semestre II, 2015

AGRADECIMIENTOS

A pesar de los graves casos de corrupción que desafían nuestra creencia sobre el Estado como un instrumento para promover el bienestar, y por qué no, la felicidad, todavía existen personas que nos aferramos a esa hermosa ingenuidad. Luchar contra la corriente implica reconocer que en algún momento retrocederemos y volveremos al punto de partida; la otra opción es resignarse y dejarse llevar por un cruel pragmatismo.

Deseo agradecer al Instituto de Estudios del Ministerio Público por sugerirme el tema de la cooptación, así como una metodología para estudiarlo. Especialmente a Omar Vivas, investigador del IEMP, por sus opiniones y sugerencias que ayudaron a darle forma a mi investigación. A mi director de tesis, el profesor Germán Puentes de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, por sus observaciones que me obligaron a esforzarme en la rigurosidad de mis argumentos. De igual forma a mi familia y a mi tía, por su comprensión y apoyo y por permitirme dedicar todo mi tiempo a adquirir información con la que pude desentramar esta telaraña de información. A Juan Carlos Guataquí, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, al que espero devolverle pronto un favor por sus buenas ideas y a Yesid Lancheros, redactor judicial de El Tiempo, por compartir opiniones e información sobre este caso. A Cami, por exhortarme y advertirme de los peligros de tejer un manto como Penélope.

RESUMEN

Este trabajo busca identificar los determinantes de la administración pública, que desencadenaron la cooptación corrupta de la contratación de la calle 26. Usando la teoría sobre corrupción de Klitgaard, se propone que la presencia de un poder de monopolio, una alta discrecionalidad y la poco eficacia del control permitieron que la entidad encargada de la contratación del calle 26 fuera sometida a intereses externos. A través de la metodología de gestión del riesgo se reconstruye el contexto de la entidad para identificar las amenazas y debilidades que explican este sometimiento.

Palabras clave:

Cooptación, Samuel Moreno, corrupción política, Grupo Nule, contratación pública.

ABSTRACT

This paper aims to identify the public administration elements that unchained the cooptation of the 26th street procurement. Making use of Klitgaard's theory about corruption, it is proposed that the presence of a monopoly power, a high discretion of public officers and low accountability explain the submission of the organization in charged of procuring the construction of the 26th street. Through the risk management methodology this case study rebuilds the organization context to identify the menaces and weakness that explain the submission of this public procurement office.

Key words:

Cooptation, Samuel Moreno, political corruption, Nule group, public procurement.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. EXPOSICIÓN DEL CASO	4
2. TEORÍA Y METODOLOGÍA PARA ESTUDIAR LA COOPTACIÓN CORRUPTA	7
2.1. Teoría de la agencia	8
2.2. Propuesta de modelo de agencia	10
2.3. Riesgo de cooptación: teoría	12
2.4. Administración del riesgo de cooptación	15
3. CONTEXTO	18
3.1. Institucional	18
3.2. Organizacional	24
3.3. Situacional	25
4. IRREGULARIDADES	27
4.1. Irregularidades en la consultoría de la Fase III de Transmilenio	27
4.2. Irregularidades en la licitación	27
4.3. Irregularidades en el período entre la adjudicación del contrato 137 y el inicio de obra	29
4.4. Irregularidades en la preconstrucción	30
4.5. Irregularidades en la construcción	32

4.6. Irregularidades en la cesión del contrato 35

5. RIESGO DE COOPTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA CALLE 26 38

5.1. Presencia de monopolio 39

5.2. Excesiva discrecionalidad 41

5.3. Poca “eficacia del control” 43

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 45

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS

Pág.

Gráfico 1. Esquema de agencia con delegación sucesiva de responsabilidades. 12

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Tabla: Mapa de riesgos de cooptación de la contratación de la calle 26

INTRODUCCIÓN

La alcaldía de Samuel Moreno Rojas quedó en la memoria de muchos colombianos, como una de las administraciones más corruptas que ha tenido la capital colombiana. Durante este período se conformaron alianzas entre congresistas, concejales, funcionarios y contratistas para apropiarse de los recursos de la contratación de la ciudad. El "carrusel de la contratación" fue un caso de corrupción política en el que se impusieron intereses privados en las licitaciones de obras públicas, de suministros para el sector de la salud y de prestación de servicios públicos de la ciudad. Este trabajo utiliza el concepto de cooptación corrupta, como una forma avanzada de corrupción, para explicar el fenómeno de sometimiento que experimentó la administración de Samuel Moreno. Realizando un estudio de caso de uno de los contratos más importantes y de mayor exposición mediática, se analiza la situación de una entidad del Distrito y se identifican los factores que explican la cooptación a la que fue sujeta.

El contrato 137 de 2007 del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) tuvo el propósito de ampliar el sistema de transporte masivo, Transmilenio, a una avenida de gran importancia para la ciudad. La calle 26 o Avenida El Dorado comunica el centro de Bogotá D.C, con el aeropuerto internacional El Dorado así como con centros financieros, grandes empresas y barrios residenciales. En su recorrido se desarrolla gran parte de la actividad comercial, turística, bancaria y política de la capital y de Colombia

Se utiliza el modelo de corrupción de Klitgaard (1999), adaptado por Vivas, et al. (2012), para explicar la cooptación corrupta. Según esta perspectiva, el sometimiento sistemático de la voluntad de una parte del Estado para obtener beneficios particulares se debe a tres factores estructurales. Un monopolio en la prestación de bienes y servicios que permite obtener rentas altas, una discrecionalidad de los agentes públicos que pueden actuar con arbitrariedad y un sistema de control incapaz de prevenir y castigar las actuaciones ilícitas de los funcionarios públicos. El trabajo busca explicar los determinantes de la administración pública que desencadenaron la cooptación durante la administración de Samuel Moreno. Para esto se proponen los tres factores antes mencionados, como causas estructurales de la cooptación corrupta de esa administración. Sin embargo el estudio de

caso no analiza toda la administración de Bogotá, pero más bien se concentra en un proceso de contratación, que por su importancia resulta ilustrativo.

La metodología de gestión de riesgo permite analizar la cooptación corrupta de la entidad encargada de la construcción de obras públicas en Bogotá D.C. Para ello se realiza el análisis del contexto en el que se desarrolló el caso y se identifican las amenazas y elementos que pueden debilitar la misión de la entidad. Por último se proponen medidas de control que permitan reducir este riesgo.

Durante el planteamiento del trabajo de grado, se encontró la dificultad de orientar el estudio hacia el riesgo de cooptación. En general, el acceso a la información fue restringido, lo que no permitía encontrar evidencias para esclarecer si se trató de un caso de corrupción administrativa o el de un sometimiento de la entidad a intereses externos. Sin embargo, en la medida que más información sobre el caso fue disponible, se pudo esclarecer esta duda y orientar el tema hacia una explicación más apropiada.

El trabajo se divide en las siguientes partes. Primero se realiza una introducción al caso del contrato 137 del 2007 del IDU. En el segundo capítulo se expone la teoría que permitirá definir la cooptación corrupta, las causas o factores que explican su ocurrencia, se propone un esquema de agencia para mostrar cómo funciona una democracia en la cual se le delega la responsabilidad al Estado de contratar bienes y servicios, y por último se presenta la metodología para identificar las irregularidades del contexto y del proceso de contratación que de acuerdo a la teoría propiciaron la cooptación.

Del tercer capítulo en adelante se presenta el desarrollo del estudio de caso, haciendo uso de los pasos sugeridos por la metodología de gestión del riesgo. Ese tercer segmento analiza los factores del contexto que propiciaron la presencia de un monopolio, un exceso de discrecionalidad y una poca eficacia del control. El cuatro, realiza un inventario de irregularidades durante las etapas de la contratación, desde el diseño y planeación hasta la cesión del contrato 137. En el quinto capítulo, se establece cómo el contexto de la entidad permitió la materialización de riesgos que llevaron a la cooptación del IDU. En el último y sexto capítulo se presentan las conclusiones del estudio de caso y se realizan unas recomendaciones para controlar los elementos que propiciaron la cooptación corrupta de la contratación en el IDU. Finalmente, se presenta un anexo que

resume, a través de un mapa de riesgo, los hallazgos y en el cual se asocia cada riesgo con unas medidas para su prevención.

1. EXPOSICIÓN DEL CASO

La ampliación del Sistema de Transporte Público Transmilenio en la calle 26 ha sido un proyecto desde el 2000, cuando se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá (Decreto 619 2000). Ese mismo año la nación comprometió recursos para su financiación a través del documento Conpes 3093. En el 2003, durante la alcaldía de Antanas Mockus, se priorizó la construcción para el 2007 de las troncales Avenida Jorge Eliecer Gaitán o calle 26, troncal Av. Boyacá, troncal carrera 7ª y carrera 10ª para articularlas al Sistema Masivo de Transporte Transmilenio (Decreto 469 2003). Posteriormente con la aprobación del Plan de Desarrollo de Luis Eduardo Garzón, el 3 de junio de 2004, se estableció la "Consolidación del Sistema Transmilenio" a través de la construcción de la Fase III de Transmilenio (Acuerdo 119 2004).

En junio del 2005 se celebraron los contratos de consultoría 185 y 187 para realizar los estudios de factibilidad y diseños de la Fase III de Transmilenio. A través de este proceso las obras a contratar se dividieron en cinco grupos: Los grupos 1, 2 y 3 encargados de la construcción de tres tramos de la troncal 10ª y los grupos 4 y 5 de tres tramos de la troncal calle 26 (Contraloría General de la República [CGR] 2010, pág. 12-14).

El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) tenía planeado estructurar la licitación a través de una firma externa, elegida a través de un concurso de méritos (Procuraduría General de la Nación [PGN] 2014, pág. 7). Sin embargo en el año 2007 se revocó esta convocatoria para que fuera realizada por la misma entidad. El 11 de septiembre de 2007 se abrió la licitación IDU-LP-DG-022-2007 y ésta dividió cada uno de los grupos en los contratos 134, 135, 136, 137 y 138. A su vez se asignaron las interventorías de cada uno de los anteriores grupos en los contratos 170, 171, 172, 173 y 174, respectivamente. (CGR 2010, pág. 9).

Los contratos 134, 135, 136, 137 y 138 fueron adjudicados el 28 de diciembre de 2007 a: Constructora San Diego Milenio S.A, Consorcio Metrovías S.A, Constructora Bogotá Fase III S.A, Unión Temporal Transvial y Sociedad Infraestructura Urbana S.A, respectivamente (CGR 2010, págs. 13-14). El primero de enero de 2008, Samuel Moreno

tomó posesión como nuevo alcalde y a su administración le correspondió continuar y terminar con la construcción de la Fase III de Transmilenio.

De acuerdo a los pliegos de condiciones de cada uno de los contratos, la ejecución de la obra se desarrollaría en tres etapas: preconstrucción, construcción y mantenimiento. Pasados treinta días desde la adjudicación de la obra y cumpliéndose todos los requisitos, se debía iniciar la preconstrucción. En la primera etapa los adjudicatarios contaban con cuatro meses para revisar los diseños y prepararse para la correcta ejecución de la obra. En los 22 meses que debía durar la etapa de construcción, se debía desarrollar la obra y le correspondía al contratista pasado este tiempo, velar por su mantenimiento durante 60 meses (PNG 2010, pág. 46). Cumpliéndose todo el cronograma como estaba establecido en los pliegos de condiciones, el contrato 137 debió haber empezado en febrero de 2008, comenzado la etapa de construcción en mayo de 2008 y finalizado la obra en septiembre de 2009.[1] Sin embargo, el contrató inició en julio de 2008 y la etapa de construcción en octubre de 2009.

El contrato 137 de 2007 fue adjudicado a la Unión Temporal Transvial, un grupo de empresas propiedad del Grupo Nule, a la cabeza de Guido, Manuel y Miguel Nule. Estos empresarios en el 2006 contaban con más de 30 empresas, empleando a más de 5000 trabajadores y facturando 200 millones de dólares anuales. Sus negocios se enfocaban en construcción de obras públicas, de redes de gas natural, prestación de servicios domésticos y concesiones viales, en países como Brasil, Panamá, México, Guatemala, República Dominicana y Colombia. (Semana 2014)

Dentro de la etapa de construcción se presentaron situaciones adicionales a lo estipulado en el contrato 137 de 2007. El 18 de noviembre de 2008 se realizó una adición al contrato, la construcción de obras por proyectos de valorización contemplados en el Acuerdo 18 de 2005 del Concejo de Bogotá. Posteriormente el 28 de febrero 2010, el IDU cedió el contrato 137 a favor del Grupo Empresarial Vías de Bogotá, empresa perteneciente a Conalvías, a quien le correspondió continuar con el contrato.

[1] Cálculos aproximados del autor, basándose en los términos de referencia contados desde la fecha de subscripción del contrato 137.

La Procuraduría, aun teniendo en cuenta los "5 meses y 21 días de retraso" para iniciar el contrato (PGN 2010, pág. 66), estableció que las dos primeras etapas estaban previstas para finalizar el 16 de octubre de 2008 y el 17 de agosto de 2010. Sin embargo, dos meses antes del fin de la etapa de construcción, el avance físico de la obra era del 18.55% (PGN 2010, pág.70). Situación que junto a denuncias de la opinión pública, motivó a los entes de control a abrir investigaciones para conocer las causas de los retrasos.

Como lo habrían de probar los organismos competentes (Corte Suprema de Justicia [CSJ] 2014; PGN 2010; PGN 2013; Fiscalía General de la Nación [FGN] 2013) la burocracia del IDU fue primero controlada por el concejal José Juan Rodríguez. Éste influenció a la directora Liliana Pardo durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, para que adjudicara el contrato 137 a favor de los Nule. Con la llegada del alcalde Samuel Moreno, el IDU pasaría a ser sometida por el senador Iván Moreno, el cerebro del "carrusel de la contratación" (Semana 2014). Ambos cooptadores pudieron controlar a las personas que decidían los procesos contractuales de la entidad y con esto, consiguieron obtener beneficios económicos de los contratos de la Fase III de Transmilenio y de los de reparación de malla vial de la ciudad. Este control burocrático les permitió influenciar a los funcionarios del IDU para que direccionaran la contratación a favor de empresarios cercanos a ellos, redujeran los requisitos para lograr el giro de dineros a los contratistas, evadieran las multas por retrasos, y limitaran la capacidad del control interno para prevenir la parálisis de la obra y el inicio de investigaciones por el mal uso de los recursos. El interés del Contralor Distrital de apropiarse de los recursos de la contratación de la ciudad, los benefició pues sus actividades no estuvieron sujetas a ese control externo, ni a probabilidades altas de ser descubiertos. Lo que en definitiva les permitió mantener el sometimiento del IDU hasta finales del 2010, cuando los medios de comunicación y no las autoridades de control, descubrieron todas las irregularidades.

2. TEORÍA Y METODOLOGIA PARA ESTUDIAR LA COOPTACIÓN CORRUPTA

La corrupción se puede definir como la práctica de un funcionario público que debe actuar a favor de los intereses de la ciudadanía, pero que traiciona la confianza que le fue depositada por ésta al anteponer su propio beneficio o el de un tercero.[2] Sin embargo la corrupción tiene distintos niveles de intensidad que dependen de los actores involucrados, a quién afecta, el tamaño o monto de la corrupción, los objetivos que persiga, el espacio en que se presente, su temporalidad y la percepción de la sociedad (Misas 2005, págs. 33-38). En este sentido, la corrupción sería una práctica ocasional de un funcionario público para obtener un beneficio privado, generando un daño poco perceptible en la sociedad (Vivas, et al. 2012, pág.155). Pero para casos en los que la corrupción se convierte en un acto recurrente, con miras a un objetivo de largo plazo y que genera un mayor impacto en la sociedad, se necesita la cooperación prolongada de actores públicos de alta jerarquía para alcanzar ese objetivo. Frente a ese escenario se estaría ante un nivel elevado de corrupción que se define como cooptación: "Sometimiento sistemático de la voluntad del Estado o parte de él para obtener beneficios particulares con afectación del interés general." (Vivas, et al. 2012 pág. 157).

El cooptador ejerce una influencia indebida en una parte del Estado y en la medida en que el sometimiento se hace más prologando, la concesiones que se le otorgan son mayores. Ese constreñimiento de la voluntad puede ser legal o ilegal, dependiendo de los medios que utilice y los actores que la realicen (Vivas, et al. 2012, págs. 337-341). Esto quiere decir que es posible manipular a una parte del Estado a través de presiones que la normatividad no sanciona, por medio de la legislación hecha a la medida o a través de la emisión de conceptos que interpretan las normas de manera acomodada y en beneficio de

[2] Definición propia del autor realizando una síntesis de las propuestas de distintos autores (Kaufmann (2000); Tanzi (1994); Salinas y Salinas (2007); Thomi (1999); FMI (2011); Banco Mundial (2011); OECD (1997); OEA (2012); DAFP (2000); de Speville (2011); Malem (2004); Transparencia Internacional (2011) citados por Vivas, et al. (2012), págs. 126, 130, 133, 142, 144, 145, 147, 148, 150; así como Laporta y Álvarez (1997), pág. 47) que recoge elementos presentes en todas, pero que ninguno agrupa y son: que es una práctica no ética, con una motivación egoísta, que genera víctimas y que se desvía de la búsqueda del interés de los intereses de la ciudanía.

los cooptadores; formas legales, pero con intenciones siempre abusivas e ilegítimas. En casos en que se logra someter a los actores que formulan las normatividad, se alcanza una corrupción de gran escala que Garay (2008) define como captura del Estado.

Al acrecentarse la intensidad de la cooptación, los actores pueden aumentar el dominio sobre los organismos que controlan, sus capacidad para redactar leyes a su favor, hasta llegar a la "institucionalización del sometimiento de la voluntad del Estado" (Vivas, et al. 2011, pág. 197) y con esto utilizar toda las estructura del Estado para obtener beneficios ilegítimos. En este punto, los actores legales o ilegales son capaces de suplantar al Estado y ejercer los monopolios de seguridad nacional y de justicia para que sirvan a sus intereses (Garay 2008, pág. 83).

2.1. Teoría de la agencia

El modelo de agente principal de Ross (1973) permite explicar los problemas que surgen en una estructura jerárquica cuando hay presencia de asimetrías de información. En este diseño existe un principal que encarga a un agente realizar una acción pero, el agente posee más información que el principal y puede esconder sus acciones para obtener un beneficio mayor. Como el principal no puede observar todo el comportamiento del agente, y el segundo tiene incentivos para obtener una mayor utilidad al defraudar a su superior, el principal debe diseñar mecanismos que premien o castiguen las acciones del agente y que coordinen los intereses de ambos.

El modelo de agente principal ha sido adaptado por varios autores para representar las distintas situaciones en las que se puede presentar un problema de agencia. Weinschelbaum (1998) propone un modelo en el que existen un principal o propietario, un agente o director de compras, y un principal oculto o corruptor. En el planteamiento original el agente es un subordinado del principal, sin embargo al existir un principal oculto éste puede decidir obtener un beneficio adicional si actúa a favor del corruptor y no del propietario.

Klitgaard (1990, pág. 78) plantea que existen tres actores: un director, un agente y un cliente. El primero es el encargado de diseñar la política que representa el interés público, el segundo es una persona contratada por el director para actuar en su nombre y el

cliente es el contribuyente, que se afecta por las relaciones entre el director y agente. El cliente se beneficia de las actuaciones del agente, que es delegado por el director para actuar a su favor, pero puede sobornarlo para obtener beneficios privados. De acuerdo a este modelo, las actividades ilícitas serán mayores cuando el agente tenga un gran poder de monopolio sobre los clientes, cuando su discrecionalidad para decidir sea amplia y cuando la responsabilidad con el director sea reducida. A su vez, si el cliente puede obtener rentas monopólicas del servicio del agente, estará más dispuesto a pagar sobornos.

El modelo propuesto por Shleifer y Vishny (1993, pág. 15) analiza el caso en que los agentes venden los bienes que el Estado provee. Los autores ponen de ejemplo la expedición de pasaportes. Si los agentes pueden cobran un soborno por otorgar un pasaporte y son los únicos proveedores del bien, el mercado funcionará como un monopolio y el precio del bien será muy superior al costo de proveerlo. A medida que exista más competencia, los funcionarios no podrían cobrar un precio superior al de sus competidores y los ciudadanos obtendrían el bien pagando un menor soborno. Para reducir la corrupción, los autores recomiendan aumentar la competencia de la provisión de un bien entre los burócratas, lo que haría que el precio de los sobornos cayera.

El problema del agente principal, como lo supone Klitgaard, asume que el director representa el interés general. Sin embargo, el interés general en una democracia es más probable que esté definido por las mayorías electorales y no por una sola persona. García (2007, págs. 41-43) establece que existe una relación jerárquica entre los ciudadanos, los políticos y los gestores. En esta relación se establece una "delegación sucesiva de responsabilidad" (García 2007, pág. 42) de los ciudadanos a los políticos y luego a los gestores. Los ciudadanos eligen a unos políticos que representan unos intereses plasmados en un programa de gobierno. Sin embargo en esta relación se produce un problema de agencia, pues los ciudadanos no tienen toda la información para supervisar a los agentes elegidos por ellos. A su vez, los políticos escogen unos gestores para que ejecuten los programas por los que votaron los ciudadanos. Los gestores, agentes con mejor acceso a la información, pueden defraudar al político y actuar buscando su propio beneficio. Como los electores, los políticos y los gestores tienen funciones de utilidad distintas, los problemas de agencia pueden ocurrir en cualquiera de las relaciones entre ellos.

2.2. Propuesta de modelo de agencia

Los modelos de García, Shleifer y Vishny, Klitgaard y Weinschelbaum permiten proponer un esquema de agencia, en el que el interés general lo representa los ciudadanos y estos delegan al Estado la contratación de bienes y servicios para satisfacerlo. En un problema de agencia tradicional en el que se debe procurar un bien, el principal emplea a un agente para contratar bienes y servicios de un tercero. Sin embargo en una democracia, los ciudadanos le delegan esa responsabilidad al Estado y éste a su vez, elige a unos contratistas productores de bienes. Para modelar estas relaciones de agencia, esta propuesta asume los siguientes supuestos:

i. Existen cuatro actores: los ciudadanos, el político, el funcionario y el contratista. Los ciudadanos sólo pueden delegar la responsabilidad de contratar bienes y servicios al Estado, que se compone de un político y de un funcionario. El político, el funcionario y el contratista actúan de acuerdo a su tipo, honesto o corrupto, y a la actividad que realizan.

ii. Los actores honestos son aquellos que desean aumentar el beneficio del principal, los ciudadanos, y los corruptos reducirla.

iii. Los ciudadanos eligen a un político para que diseñe un programa de acuerdo al interés general. El político elegido puede ser de dos tipos: corrupto u honesto. Los ciudadanos no pueden cambiar el político una vez lo eligieron y no tienen forma de conocer, antes de su elección, si era de un tipo u otro.

iv. El político debe elegir a un funcionario que ejecute su programa de gobierno. Éste puede ser honesto o corrupto, pero *a priori* no conoce qué tipo eligió. Una vez elegido el funcionario, no lo puede cambiar.

v. El funcionario debe elegir a un contratista para que provea un bien o un servicio, que le permita al político cumplir su programa de gobierno. El agente no conoce si el contratista es honesto o corrupto.

vi. Los ciudadanos tienen una utilidad inicial positiva antes de elegir al político.

vii. La utilidad de los ciudadanos y de los actores honestos depende de la disponibilidad de información, entre más información existe menor es el problema de agencia y mayor su utilidad.

viii. La utilidad de los corruptos depende de la magnitud de la asimetría de información.

ix. Los actores honestos se coordinan para reducir las asimetrías de información, los corruptos para aumentarlas al ocultarle información a los ciudadanos.

x. Los ciudadanos sólo obtienen información de lo que hacen los otros actores, si uno o más de estos es honesto.

xi. Si se produce una alianza entre dos agentes, la utilidad del tercero se reduce. Si la alianza es de actores honestos, la utilidad de los ciudadanos se mantendrá igual. En caso contrario, los ciudadanos pierden parte de su utilidad inicial.

xii. Si todos los agentes son honestos, la utilidad de los ciudadanos se acrecienta. Si todos los actores son corruptos, su utilidad se reduce a cero[3].

De acuerdo a esto existen ocho posibles combinaciones en las que podría se presenta una relación de delegación sucesiva de responsabilidad, dependiendo de la condición de honesto o corrupto de los actores (Ver gráfica 1). Estos ocho escenarios son: uno ideal en donde todos son honestos y la utilidad de los ciudadanos se aumenta, tres en los que la alianza de dos actores honestos mantiene la utilidad constante, tres donde los corruptos se coordinan para ocultar información y reducir la utilidad de los ciudadanos, y un último donde todos son corruptos y se produce la mayor pérdida para los ciudadanos.

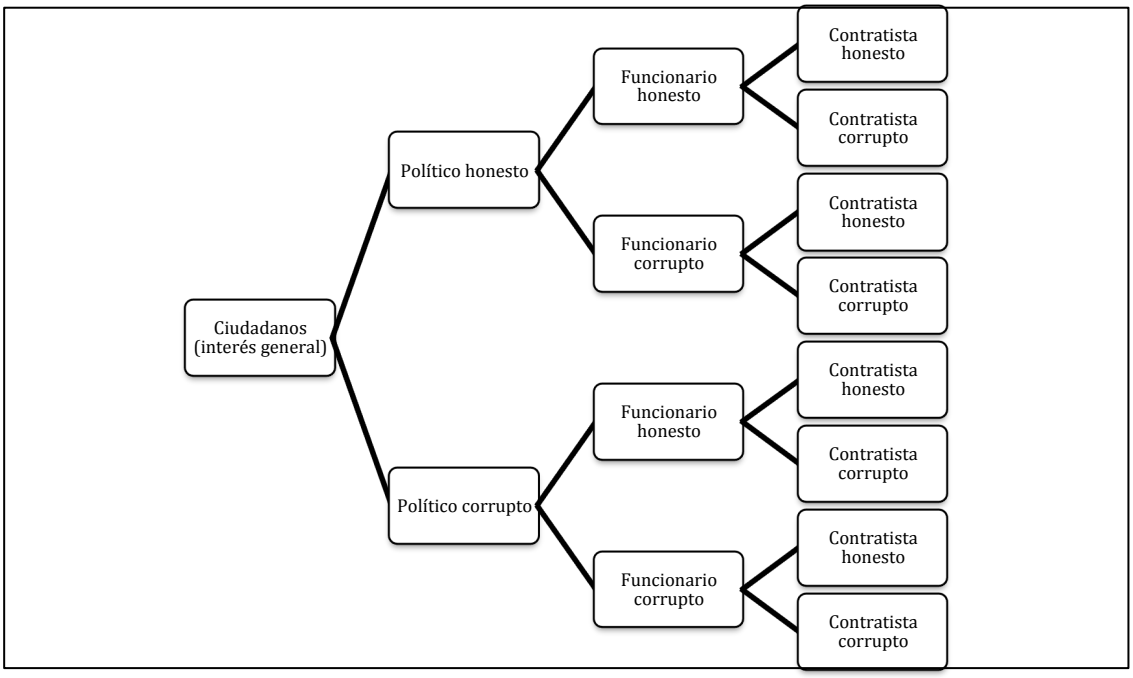
Este modelo tiene varias limitaciones, la principal es que asume que los actores no pueden ser corrompidos. Sin embargo, su utilidad radica en dos puntos. Primero, en el énfasis que hace en las consecuencias de elegir políticos, funcionarios o contratistas que ocultan información. Segundo, en la caracterización de la corrupción como un fenómeno que es producido por la coordinación de dos actores o más; así como la lucha contra la corrupción como una estrategia que también requiere coordinación. En un sistema democrático existe interés en procurar que las personas a las que se les delegan responsabilidades, tengan el mismo interés de maximizar el bienestar social.

Dado todo lo anterior, existen tres problemas de agencia en esta relación de "delegación sucesiva": de los ciudadanos al político elegido, del político al funcionario y

[3] La corrupción puede generar externalidades negativas que afectan el bienestar social. Pero para este modelo sólo interesan las consecuencias inmediatas que pueda traer la corrupción.

del funcionario al contratista. Si existe la posibilidad de coordinación, los agentes buscarán lograr una mejor situación dependiendo de si la mayoría la componen los agentes corruptos u honestos. La solución al problema de agencia sería construir un esquema para que los ciudadanos pudiesen elegir a un político honesto y garantizar que éste sólo contrate funcionarios honestos y a su vez, que el funcionario elija a un contratista honesto.

Gráfica 1. Esquema de agencia con delegación sucesiva de responsabilidades.



Gráfica elaborada por el autor con base en la información de (García 2007, pág. 41-43; Weinschelbaum 1998; Shleifer y Vishny 1993, pág. 15; Klitgaard 1990, pág. 78).

2.3. Riesgos de cooptación: teoría

En el modelo expuesto en este trabajo se simplifica la corrupción a un problema de asimetrías de información y de elección al azar de actores honestos y corruptos. Sin embargo, los actores no siempre actúan de la misma forma. La teoría racional del crimen (Becker 1968) establece que las personas realizan un cálculo de los costos y beneficios que puede traer una acción criminal. En la medida en que la probabilidad de ser descubierto y el monto del castigo sean mayores que los ingresos de la corrupción, el modelo predice que se tomaría la decisión de no cometer un crimen. Según esta perspectiva, los funcionarios

también responderían a incentivos que les produce su contexto, un corrupto se puede comportar como honesto si enfrenta sanciones muy altas, con una gran certidumbre, en caso de apropiarse de los dineros públicos. El caso contrario también es cierto, si no existe ningún castigo no hay razón para que un corrupto no se muestre como es. Los honestos en cambio serían actores con valores éticos, o costos morales, que les impediría actuar en contra de sus propias convicciones de lo que es correcto e incorrecto (Campbell 1964). Por lo tanto, sólo estarían dispuestos a cometer ilícitos si sus ingresos por ser corruptos superan sus costos morales y los costos de ser descubiertos y castigados.

Klitgaard (1990, pág. 83) establece que existen unos "ingredientes básicos de la corrupción", independientes de la personalidad del agente. De acuerdo a su trabajo, la corrupción prospera cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, cuando su discrecionalidad para tomar acciones es amplia y ostentan reducida responsabilidad con el director. El autor propone una ecuación C = M + D - A para explicar esta relación, donde C es corrupción, M monopolio, D discrecionalidad y A 'accountability' Vivas, et al. (2012, pág. 392) traduce está última expresión como "eficacia en el control", tanto interno como externo. El control interno hace referencia a la acciones de "cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control" (Vivas, et al. 2012, pág. 392). El control externo es "el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos" (Vivas, et al. 2012, pág. 392) que competen a las autoridades externas de control. Para detectar el potencial de que en una organización se presenten estos tres ingredientes, Klitgaard (1990, pág. 90) propone realizar un análisis de vulnerabilidades de un proceso o una entidad, que tenga en cuenta las "condiciones generales de control", el "riesgo inherente de corrupción" y "la suficiencia de la protección existente".

El poder de monopolio del Estado es el derecho exclusivo de producción de un bien o servicio, y cuya prestación se la puede delegar a algún funcionario o entidad para que decida su administración (Vivas, et al. 2012, pág. 392). Éste puede existir por la presencia de barreras naturales, como altos costos fijos que limitan la entrada de competidores. También puede ser producto de barreras artificiales, como regulaciones o medidas coercitivas para evitar la participación en un mercado. En algunos casos los monopolios se pueden conceder a empresas privadas, como se hace en el cobro de los peajes.

Cualquier estructura de mercado con un sólo proveedor, le permite al monopolista fijar los precios por encima del costo marginal. En un mercado de competencia perfecta, el precio dependerá de la interacción entre la demanda y la oferta. Sin embargo en un monopolio, el precio sólo depende de la demanda y de la capacidad del productor para suministrarlo. Esto hace que sea muy superior al de competencia y que se produzca una pérdida de bienestar para los consumidores.

La discrecionalidad, por su lado, es la capacidad del funcionario público de tomar decisiones que comprometen al Estado usando su propio criterio. La discrecionalidad puede ser necesaria para agilizar los procesos aunque, su mal uso puede dar origen a arbitrariedades contrarias a los intereses del director[4]. Lo que un agente del Estado realiza depende de la regulación a la que esté sometido y de su capacidad para comprometer al Estado. La regulación establece lo que puede y debe hacer, así como las consecuencias de sus acciones (Fedesarrollo 1997, pág. 54). La jerarquía de un funcionario, en cambio, su capacidad para mover los recursos del Estado y obtener beneficios de acuerdo a esto.

La rendición de cuentas es el acto de informar y explicar, a los ciudadanos y a las entidades de control, las acciones realizadas por el gobierno. A través de una gestión transparente y de una rendición de cuentas efectiva, los ciudadanos tienen acceso a las estructuras y al funcionamiento del gobierno, y en consecuencia tienen más control sobre los funcionarios públicos (Transparencia Presupuestaria 2012, párr. 190). El funcionario, a través de la rendición de cuentas, se somete a controles internos y externos que lo evalúan y de acuerdo a esto, premian o castigan, los actos y resultados de su gestión. En la medida que el castigo y la probabilidad de ser atrapado en un acto corrupto sean mayores que los posibles beneficios, la teoría racional predice que el agente tendrá menos incentivos de actuar en contra del interés del principal (Becker 1974).

Vivas, et al. (2012 pág. 391) proponen que los ingredientes que propician la corrupción pueden explicar la cooptación. Para los autores, la cooptación es una forma sofisticada de corrupción que implica la manipulación de agentes del Estado para lograr obtener un objetivo continuo. Por lo tanto la ecuación de Klitgaard también explica la

[4] Castro (2009, págs. 65-70) diferencia entre discrecionalidad y arbitrariedad. De acuerdo a este, la discrecionalidad "contribuye a solucionar vacíos normativos" pero su abuso, a través de motivaciones egoístas, lleva a la arbitrariedad.

ocurrencia de este fenómeno. La materialización según estos autores depende del contexto en que se realice una actividad que compromete al Estado. Es decir, existen situaciones del contexto que generan un monopolio, un alto grado de discrecionalidad y un control o rendición de cuentas poco eficaz y que permiten el sometimiento de una parte del Estado. La Secretaría de Transparencia [ST], define el riesgo de corrupción como:

> La posibilidad de que por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se lesionen los intereses de una entidad y en consecuencia del Estado, para la obtención de un beneficio particular. (Secretaría de Transparencia [ST] 2013, pág. 9)

Esta definición puede ser adaptada para definir el riesgo de cooptación como: la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se permita la manipulación de una parte del Estado para obtener beneficios particulares, lesionando los intereses del Estado.

Para identificar este riesgo es "necesario comprender la totalidad de las redes de influencia que operan en un determinado contexto nacional y la dinámica del sistema político" (Cepeda 1998, pág. 29). Pero además es importante considerar que las personas no toman decisiones autónomas, insensibles a las realidades sociales en las que se encuentran sumergidas. En cambio sus acciones son producto de relaciones recíprocas de influencias cognitivas, afectivas y sociales (Bandura 2002). Las justificaciones morales que un contexto determinado pueda aportar para realizar una acción no ética, ayudan a reducir las objeciones morales que se puedan tener frente a una decisión (Bandura 2002). Por esta razón, también es importante establecer una conexión entre los valores morales y la posibilidad de manipulación que exista. La presencia de este vínculo ayudaría a explicar cómo un reducido rechazo social facilita situaciones de sometimiento y manipulación del Estado.

2.4. Administración del riesgo de cooptación

Para conocer los factores que propiciaron el riesgo de cooptación se hará uso de la herramienta contenida en la "Guía para la Administración del Riesgo" del Departamento Administrativo de la Función Pública (2011). Esta metodología está destinada a que las entidades públicas puedan "evaluar aquellos eventos negativos, tanto internos como

externos, que puedan afectar o impedir el logro de sus objetivos institucionales" (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] 2011, pág. 7) Estas guías están hechas para administrar el riesgo de corrupción, sin embargo son útiles para administrar el riesgo de cooptación. Ya se definió que la cooptación es una forma sofisticada de corrupción, que difiere de la primera en la capacidad de manipular o subyugar que tiene un actor sobre una parte del Estado.

La guía siguiere identificar los riesgos de corrupción y elaborar acciones para su manejo, haciendo uso de los siguientes puntos: identificación de los riesgos, análisis del riesgo, probabilidad de materialización de los riesgos de corrupción, valoración del riesgo de corrupción y seguimiento de los riesgos de corrupción. (ST 2013, págs. 9-13)

Este ejercicio hace uso de esta metodología pues, ofrece un procedimiento para conocer las situaciones y el contexto en que se desarrolló la corrupción en la contratación de la calle 26. Dado que este trabajo es un estudio de las fallas ocurridas en la administración de Samuel Moreno, el uso de la metodología no busca prevenir el sometimiento de la contratación de la calle 26. Sino más bien, identificar las causas que permitieron su cooptación corrupta. Por esta razón no es necesario hacer uso completo de todos los pasos, que apuntan a prevenir y ponderar los impactos de futuros eventos perjudiciales para la misión de la entidad. Su uso utilidad radica en que permite identificar el conjunto de elementos del contexto y de irregularidades en el proceso de contratación, que se ajustan a los elementos de la ecuación de Klitgaard.

En este trabajo, el proceso estudiado es la licitación y gestión del contrato 137 de 2007, para la construcción de los tramos 3 y 4 de la Fase III de Transmilenio. Las acciones u omisiones que identifica el mapa de riesgos representan las situaciones que explican su sometimiento. Una vez identificadas estas situaciones, causadas por lo que la teoría predice que posibilita la cooptación, es posible plantear los controles respectivos.

Para este trabajo primero se identifica el contexto con los factores internos y externos que generan una mayor vulnerabilidad en los procesos y procedimientos del IDU. Este "conjunto sistemático de situaciones que por sus características, pueden originar prácticas corruptas" (ST 2013, pág. 9), ayudan a identificar el riesgo de cooptación asociado a un proceso o procedimiento.

Este análisis del contexto será ampliado con la propuesta de Palazzo, et al. (2011), que divide el contexto en tres categoría analíticas: situacional, organizacional e institucional. Los individuos toman decisiones de acuerdo a sus propias preferencias y a la forma cómo entienden el mundo, pero estas no son exógenas a las organizaciones en las que se encuentran. Asimismo, dentro de las organizaciones se crean rutinas y procedimientos que imponen una forma de reaccionar ante una situación. Las organizaciones ayudan a difundir visiones compartidas de la realidad, que a su vez pueden ser producto de valores y normas sociales. Por último, las instituciones entendidas como "definiciones y significados compartidos" (Palazzo, et al. 2011, pág. 330), pueden ayudar a reforzar conductas y valores tolerantes o simpatizantes con acciones ilegales o no éticas. Si las instituciones refuerzan rutinas permisivas o peligrosas en situaciones exigentes, es más probable que se omitan las consideraciones morales al momento de tomar una decisión. Al presentarse lo anterior, el riesgo de que se presente un comportamiento incorrecto es mayor.

En segundo lugar, después de haber analizado el contexto, este estudio procede a establecer los controles a las situaciones que llevaron a la cooptación de ese proceso. Estos controles se clasifican en preventivos o correctivos. Siguiendo la metodología del DAFP se establecen unas recomendaciones para controlar los riesgos, con actividades encaminadas a evitar y a reducir el riesgo de cooptación. (ST 2013, pág. 12-13)

Por último se elabora un mapa de riesgos que identifica los determinantes del riesgo de cooptación de la contratación del IDU. Este ejercicio permite resumir los hallazgos del estudio de caso e "identificar, vislumbrar o precisar áreas, procesos, procedimientos, instancias, estilos de dirección, dentro de los cuales puede actuarse de manera corrupta." (DAFP 2000, pág. xiii)

3. CONTEXTO

El primer paso para administrar el riesgo de cooptación es "identificar un conjunto sistemático de situaciones que por sus características, pueden originar prácticas corruptas" (ST 2013, pág. 9). Este trabajo descompone el contexto en tres categorías. Uno institucional en el cual las normas y valores compartidos por una sociedad determinan las conductas que son premiadas o sancionadas. Otro organizacional, que analiza las reglas, la estructura y los procedimientos de la entidad en la que se produjo la cooptación. Finalmente, otro que muestra la situación de ese momento y los factores que influenciaron a los agentes que tomaron las decisiones.

3.1. Institucional

Los valores, las normas compartidas y la ley son importantes en lo que se considera correcto o incorrecto, señalar lo que es permitido y la capacidad que tienen los individuos para actuar sin ser castigados por el Estado o la sociedad. Distintas culturas tienen concepciones diferentes sobre temas como el aborto, la despenalización de las drogas, el porte de armas y las relaciones homosexuales (Gowans 2012). En algunas de ellas se castiga con cárcel y repudio social el aborto y el homosexualismo. En otras en cambio, es aceptado y no genera ningún tipo de escarnio.

El contexto institucional de la administración del Estado se encuentra delimitado por la normatividad legal, que establece lo que debe hacer un funcionario público (Fedesarrollo 1998, pág. 54), y por las instancias de control que evalúan y castigan sus actuaciones. Las normas del empleo público diseñan la estructura de delegación de responsabilidades entre los ciudadanos, los políticos, los funcionarios y los contratistas.

El sistema de control establece las probabilidades de detectar y castigar las actuaciones de los funcionarios públicos. Si la justicia ha sido efectiva para castigar a los infractores, las personas asumirán un mayor costo al cometer un crimen. En cambio si la justicia es valorada como ineficiente, pasará lo contrario y la teoría predice que los crímenes aumentarán (Becker 1968). Esta probabilidad de ser capturado también depende de las normas sociales que consideran lo que es correcto o incorrecto. Si una sociedad

premia prácticas que perjudican a terceros, la probabilidad de que esa conducta sea castigada se reduce pues esa situación está menos sujeta a las normas sociales de control (Palazzo, et. al. 2012).

Estructura del empleo público colombiano. La ley 909 de 2004 reglamenta el empleo público en Colombia y especifica que existen cuatro modalidades de empleo público: Empleo públicos de carrera, empleos públicos de libre nombramiento y remoción, empleos de período fijo, y empleos temporales. A esta clasificación habría que agregarle los de elección popular y otros que no son de interés para este trabajo.

El empleo público por regla general es de carrera administrativa. Estos son empleos estables donde se ingresa, permanece y asciende por mérito y antigüedad (Ley 909 2004, art. 28-32). Sin embargo existen empleos con esquemas de selección y retiro distintos como los de período fijo y los temporales (Ley 909 2004, art. 21).

Por otro lado, se encuentran los cargos de naturaleza gerencial que dependen del libre nombramiento y remoción de un superior jerárquico. Los puestos de los niveles directivos de las entidades como el IDU son de este tipo. Para ser nombrado en un puesto de libre nombramiento y remoción, se requiere cumplir con los requisitos profesionales exigidos para el cargo. El retiro del cargo es discrecional del nominador, o superior jerárquico, y no precisa de justificación. (Ley 909 2004, arts. 41-47)

Los empleos públicos gerenciales, que ostentan la mayor responsabilidad sobre las decisiones del Estado, son cargos que dependen de la discrecionalidad del funcionario elegido por elección popular. Los superiores jerárquicos son los únicos responsables de elegir y retirar a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, generando una presión sobre las decisiones que toman. De acuerdo al modelo propuesto en este trabajo, esto genera riesgos para los ciudadanos pues un político podría nombrar con total discrecionalidad a un funcionario corrupto, ocultar información y obtener una ganancia en detrimento del bienestar general.

Persistencia y tolerancia a la corrupción y al fraude. El "cómo voy yo" o "cvy" es una práctica cultural regular en la contratación colombiana. Hace referencia al pago de comisiones ilegales por interceder a favor de un proponente. En una encuesta realizada a 419 empresarios que habían contratado con el Estado en actividades de consultoría,

construcción o provisión, se encontró que un 44% de los encuestados aseguró haber sido exigido un soborno por parte de los funcionarios y un 7% haberlo ofrecido ellos mismo (Marulanda 2001). El trabajo menciona la presencia de "laxitud frente al control social" (Marulanda 2001, párr. 33) al constatar que sólo el 47% de los encuestados expresó que denunciaría un hecho de corrupción. Según Carlos Ossa Escobar, Controlar General de la República durante 1998 y 2002, "los contratistas que desfalcan el Estado son admirados y existe la idea de que robar dineros públicos no es delito" (El Tiempo 2000, párr.11).

Adicional a una cultura tolerante a la corrupción, también se pueden mencionar prácticas orientadas al menor esfuerzo, a conseguir los objetivos a través de prácticas fraudulentas. La "cultura del atajo" está muy arraigada en los colombianos. En una encuesta realizada a 2749 estudiantes universitarios, Corporvisionarios encontró una alta tolerancia al plagio. Ocho de cada diez considera que sus compañeros lo han hecho y cuatro de cada diez no le ven problema a copiarse en un examen. La encuesta realizada en el 2014 a estudiantes de las universidades públicas y privadas más importantes del país, revela una aceptación y propensión cultural a utilizar prácticas fraudulentas como una forma para obtener un beneficio. (El Tiempo 2014)

Delitos como el tráfico de influencias y el uso de los recursos públicos, son vistos con benevolencia y aceptados como prácticas normales asociadas al logro de posiciones de mando en el sector público (Fedesarrollo 1997, pág. 55). Todo esto lleva a pensar que en una cultura donde la corrupción no es rechazada, las probabilidades de que se denuncien estas conductas son menores. Lo que en definitiva puede aumentar los riesgos de que el control social en actividades del Estado, como la contratación estatal, sea deficiente.

Diseño institucional del control. La Real Academia define el control como "Regulación, manual o automática sobre un sistema" y como "Comprobación, inspección, fiscalización, intervención". Es decir el control es una actividad en la cual se regula un sistema, a través de la comprobación, inspección, fiscalización o intervención de sus partes. El gobierno Distrital es el sistema al que los ciudadanos delegan la responsabilidad de procurar el interés general para la ciudad. Una de estas es la contratación de bienes y servicios, que se realiza a través de un conjunto de entidades con labores específicas. El

diseño del control de la administración Distrital puede ser dividido en sistemas de control interno y externo.

Los controles externos de la administración de Bogotá son la Personaría Distrital, la Contraloría Distrital y la Veeduría Distrital (Decreto-Ley 1421 1993, art. 5). La Personería Distrital realiza el control disciplinario de los empleados de la administración de la ciudad (Acuerdo 34 1993, art. 2). A la Contraloría Distrital le corresponde realizar, de forma posterior y selectiva, el control fiscal de los recursos públicos (Decreto-Ley 1421 1993, art. 105; Ley 42 1993, art. 4). La Veeduría Distrital, por su lado, está encargada del control preventivo de la administración y de identificar "las prácticas administrativas corruptas o propicias para la ocurrencia de la corrupción" (Acuerdo 24 1993, art.2). La Personería y la Contraloría tienen la capacidad de producir sanciones disciplinarias y pecuniarias, la Veeduría en cambio exhorta el inicio de acciones contra servidores públicos que ponen en riesgo los objetivos de la administración (Decreto-Ley 1421 1993, art. 121).

También existen otras formas de control externo como el político, a cargo del Concejo Distrital (Decreto-Ley 1421 1993, art. 14), y el control ciudadano de la gestión pública, a través de las veedurías ciudadanas (Ley 850 2003).

Además de los controles externos para la administración Distrital, las actuaciones de todos los funcionarios a nivel nacional generan cuatro tipos de responsabilidades: disciplinarias, civiles, penales y políticas (Fedesarrollo 1997, p. 52). Así, la Fiscalía General de la Nación investiga y sanciona a los infractores de la ley penal, entre ellos a los funcionarios que cometan delitos en el ejercicio de sus funciones públicas (Constitución Política de Colombia [CPC] 1991, art. 250-251). La Procuraduría General de la Nación tiene la facultad de investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios (CPC 1991, art. 277; Ley 734 2002, art. 44). Por último, la Contraloría General de la República determina las responsabilidades fiscales o civiles de los funcionarios que produjeron un detrimento patrimonial al Estado (CPC 1991, art. 268). El control político del gobierno central le corresponde al Congreso de la República, sin embargo el control aplicable en este caso lo realiza el Concejo Distrital sobre la administración de la ciudad.

El control interno es un sistema creado por la Constitución para garantizar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este sistema establece los procedimientos

de verificación y evaluación de las actividades de las entidades conforme a la ley (Ley 87 1993, art. 1). En el caso del Instituto de Desarrollo Urbano, su oficina del control interno está encargada de procurar la adecuada ejecución de las obras de infraestructura vial (Decreto-Ley 1421 1993, art. 114).

A las entidades les corresponde realizar el control interno de las actuaciones de sus funcionarios. La ley del empleo público determina los procedimientos de ingreso, ascenso y retiro de sus empleados. De la misma forma que obliga a las entidades a evaluar el desempeño de sus empleados, de acuerdo a las funciones de su cargo y sus aportes al cumplimiento de la misión institucional (Ley 909 2004, arts. 38-39).

Los procesos de contratación pública tienen su propio diseño de control. La ley 80 de 1993 establece los principios y procedimientos que debe seguir cualquier contratación. En esta ley se regula quiénes se encuentran habilitados para contratar con el Estado, los requisitos que deben cumplir, las multas y sanciones que acarrarían en caso de presentarse situaciones contrarias a la ley o al objeto del contrato. Asimismo se establecen los tipos de contratación, dependiendo de lo que se desee adquirir.

Como una herramienta de control interno a la contratación pública, continua e independiente, la ley 80 determina la figura de la interventoría para realizar una vigilancia técnica, administrativa y legal. Adicional a esto, el Estatuto de Contratación señala los controles externos a los que está sujeta la contratación desde la parte penal, disciplinaria y fiscal. El control externo de la ciudadanía se procura a través del principio de publicidad de los actos de la entidad, como un requisito para garantizar la transparencia de la contratación pública.

Ineficiencia de la Justicia. Restrepo y Martínez (2004) establecen que a pesar de lo difícil que es medir lo que se entiende por impunidad, existen varios trabajos que realizan esta actividad asumiendo distintas definiciones de este concepto. Las autoras referencian varios estudios que encuentran, según la metodología que utilicen, cifras de impunidad penal entre el 32% y el 99%. En general existe la percepción de que la justicia es ineficiente, lo que supone que los costos percibidos de ser capturados son bajos. Esta percepción de impunidad, de acuerdo a la teoría racional, explicaría una mayor propensión de los individuos a cometer actividades ilegales.

Poca publicidad de la información. Un gobierno abierto es aquel que presenta tres características: transparencia, accesibilidad y receptividad. La transparencia se relaciona con las actividades para garantizar que las acciones del Estado y sus responsables, sean expuestos al escrutinio público. La accesibilidad pretende que cualquier persona, en cualquier lugar, pueda obtener la información sobre las acciones del gobierno. Por último, la receptividad implica que el gobierno esté dispuesto a aceptar nuevas ideas, demandas y necesidades que los ciudadanos expresen. (PGN 2011, pág. 8)

Uno de los cuatro procesos que establece la Procuraduría (2011) para un gobierno abierto es la exposición a la información. Esta se refiere al proceso de "difundir, presentar o reportar información sobre cada entidad" (PGN 2011, pág. 9). El artículo 209 de la Constitución Política consigna dentro de los principios de la función pública, la publicidad de las actuaciones de la administración. A su vez el artículo 24 del Estatuto de Contratación, establece las disposiciones que debe tener la contratación estatal para garantizar el cumplimiento del principio de transparencia. Al garantizar acceso a la información se reducen las asimetrías de información y los agentes no pueden ocultar sus actuaciones al principal.

El Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) es el instrumento del Estado colombiano para que los ciudadanos puedan consultar información, susceptible de publicación, de los procesos de contratación. Este sistema se implementó a través del Decreto 2472 de 2008. El contrato 137 de 2007 es anterior a este decreto, razón por la cual no se encuentra información en internet sobre este proceso en el Portal Único de Contratación (PUC).

El acceso a la información sobre este contrato fue escaso, situación que se hace evidente cuando se analiza las denuncias de los medios de comunicación. A pesar de que la interventoría había establecido desde principios de 2009 los incumplimientos del contratista en la entrega de comprobantes de uso del anticipo, sólo para el 2010 los medios de comunicación empezaron a reportar irregularidades en la contratación de la calle 26. El periódico El Tiempo reportó por primera vez el 22 de enero de 2010, los atrasos de la construcción de la calle (Lancheros 2010). Para este estudio, cuatro años después, gran parte de la información provino de investigaciones de los entes de control y de los medios

de comunicación que empezaron a conocer sobre las irregularidades de la contratación sólo desde el 2010. Otra parte de la información fue recolectada acudiendo a los archivos de las oficinas del IDU. Todo esto demuestra un acceso restringido a la información, que en su momento sirvió para ocultar las actividades ilegales de sus responsables.

3.2. Organizacional

La estructura organizacional establece rutinas y procedimientos que siguen los miembros de una entidad. Un conjunto de rutinas o procedimientos, respaldados por un sistema normativo, puede generar incentivos para obedecer a los superiores aun si las órdenes son contratarías a la ley (Palazzo, et al. 2012). También pueden existir prácticas que llevan a sus miembros a soportar presiones constantes de grupos de interés. Todos estos elementos facilitan la ocurrencia de actividades ilegales pero también reducen las probabilidades de ser descubiertas.

La normatividad del empleo público en Colombia genera una estructura rígida de subordinación para la toma de decisiones en las entidades distritales. El alcalde es elegido por votación popular y éste puede designar los directores de sus entidades ordenadoras del gasto (Constitución Política 1991, art. 315; Acuerdo 19 1972, art. 12). La directora del IDU, una de estas entidades, puede a su vez, designar a los empleados de cargos directivos dentro de su entidad y entre ellos pueden conformar comités para deliberar sobre asuntos especiales, como la adjudicación de los contratos de obras públicas (Acuerdo 19 1972, art. 3). Al delegar la contratación en funcionarios elegidos y removidos sin justificación, el alcalde subordina todas las decisiones de contratación.

Todos servidores públicos les deben obediencia a sus superiores, de lo contrario estarían incurriendo en una falta disciplinaria y serían sujetos a sanciones. Pero esa obediencia no puede ir en contra de los principios de la administración pública, que deben garantizar la eficacia, economía y publicidad de sus acciones (CPC 1999, art. 209). Sin embargo, dado que la permanencia de los funcionarios de libre nombramiento y remoción es dependiente de la discrecional del alcalde, estos funcionarios no tienen la capacidad de controvertir una orden ilegítima sin asumir el riesgo de perder su trabajo.

Las declaraciones de testigos permiten establecer que previo a la llegada de Samuel Moreno a la Alcaldía de Bogotá, ya existía un grupo de contratistas interesados en la contratación del Distrito. El senador Gustavo Petro realizó un informe sobre la contratación en Bogotá, denunciando la existencia de carteles de contratación que financiaban campañas políticas y luego obtenían beneficios de las adjudicaciones de los contratos del Distrito (Comisión de Seguimiento a la Contratación 2010). Inocencio Meléndez también rindió declaración sobre cómo, desde el año 2007, se comenzó a planear entre los contratistas y el concejal Rodríguez lo que se conoció como el carrusel de la contratación (PGN 2014, pág. 7).

3.3. Situacional

El contexto próximo en el que se toman las decisiones puede reforzar conductas peligrosas para el éxito de un proceso. Si los individuos se encuentran expuestos a presiones de una autoridad, de sus compañeros y cuentan con un límite de tiempo restrictivo, tienen más probabilidades de pasar por alto consideraciones éticas al momento de tomar una decisión (Palazzo, et al. 2012, págs. 329-330). Lo anterior repercute en un menor control social que facilita la labor de los que buscan someter al Estado.

Durante todo el proceso de licitación y contratación se presentaron situaciones que ayudaron a ejercer presión sobre las decisiones de los funcionarios. La rapidez con que fue adjudicado el contrato 137, lo anormal de adjudicar un contrato de tal presupuesto en los últimos días de una administración, demuestran una premura por concluir este proceso antes de la llegada de un nuevo alcalde. Este contrato fue adjudicado faltando tres días para que se finalizara el período de Luis Eduardo Garzón. Pasado el 31 de diciembre se terminaba el año fiscal y ya no hubiera sido posible contratar la construcción de la Fase III de Transmilenio con los recursos de esa administración (Decreto 714 1996, arts. 13). Además, cuando se posesiona un nuevo alcalde éste tiende a reemplazar a todo el equipo de gobierno, entre ellos a los jefes de las entidades encargadas de licitar las contrataciones. La capacidad de un cooptador de apropiarse de los recursos depende del control que tenga sobre los funcionarios de una administración, por eso sus intenciones se verían truncadas ante el nombramiento de funcionarios nuevos sin relación con éste.

Las figuras de autoridad pueden ejercer presión para que sus subordinados actúen ilegalmente (Milgram 1963; Palazzo, et al. 2012, pág. 329). Los financiadores de la campaña del alcalde Samuel Moreno y el senador Moreno, lograron que intereses ilegítimos fueran tenidos en cuenta por los funcionarios del IDU. El senador Iván Moreno, según declaraciones de Inocencio Meléndez, tenía el control burocrático del IDU (CSJ 2014, pág. 16) a través de lo cual se puedo beneficiar y retribuir al contratista Emilio Tapia por financiar la campaña de su hermano a la alcaldía (CSJ 2014, págs. 97-99)

La presión de grupo ayuda a moldear el consenso en torno a decisiones que pueden ser ilegales. En situaciones con normas que privilegian la opinión de las mayorías, las personas tienden a adaptar sus posiciones y comportamientos a favor las mayorías (Palazzo, et al. 2012, pág. 330). El comité de adjudicaciones estaba compuesto por personas nombradas por la directora, que debían su permanencia a la obediencia que le pudieran demostrar. El disenso a órdenes ilegítimas en el comité de adjudicaciones era reducido debido a la poca autonomía con que gozaban los funcionarios. Lo que en definitiva, hacía más improbable que existiese oposición a las decisiones para favorecer a los contratistas y para disminuir la capacidad de control de la interventoría.

En este contexto inmediato se conjugaron tres elementos. Una presión temporal para adjudicar los contratos antes de la llegada de un nuevo equipo al IDU, presiones de un alcalde financiado por contratistas y un comité de adjudicaciones que pudo haber disminuido las probabilidades de que existiese un control real y efectivo.

4. IRREGULARIDADES

Un inventario de irregularidades permite resaltar situaciones recurrentes que ponen en riesgo algún proceso de la entidad. Ese recuento se realiza con información adquirida de las investigaciones y fallos de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y de la Corte Suprema de Justicia. La contratación de la Fase III de Transmilenio presentó irregularidades desde el momento de su planeación y de la creación de sus diseños, falencias que afectaron el posterior desarrollo del contrato. Este recuento se divide en varios momentos: la etapa de consultoría donde se realizaron los diseños y la planeación, la licitación donde se eligió al contratista y la realización del contrato. Esta última etapa se divide en tres, preconstrucción, construcción y mantenimiento. Debido a constantes retrasos y a un mal uso del anticipo durante la etapa de construcción, el contrato fue cedido a otro contratista. Sin embargo como el escándalo de corrupción se conoció durante la etapa de construcción, a mediados del 2010, sólo se hará el inventario hasta ese momento.

4.1. Irregularidades en la consultoría de la Fase III de Transmilenio

En junio de 2005 durante la administración de Luis Eduardo Garzón se adjudicaron los contratos de consultoría 129 y 133. Las consultorías tenían por objeto realizar los estudios y diseños de las obras de la Fase III de Transmilenio. Sin embargo como lo demuestran documentos de la Contraloría (2010) y la Procuraduría (2010), las consultoría incumplieron con la entrega de todos los diseños y los predios necesarios para empezar la obra. La licitación se abrió sin contar con estos diseños, lo que traería costos y retrasos adicionales para las obras y llevaría a los contratistas a realizar los diseños faltantes de sus obras. Para el 27 de octubre de 2010, en la etapa de construcción, faltaban por entregar 15 registros topográficos que correspondían a 5 predios (CGR 2010, pág. 17).

4.2. Irregularidades en la licitación

La Procuraduría (2013, pág. 30), en el proceso contra el concejal José Juan Rodríguez, asegura que el proceso de licitación estuvo estructurado para favorecer a un grupo de

contratistas. El texto establece que el concejal aprovechándose de su condición durante la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2008), influenció en el nombramiento de Liliana Pardo como Directora General del IDU. Según las declaraciones de Inocencio Meléndez, director técnico de la Dirección Técnica Legal al momento de los hechos, Liliana Pardo favoreció al concejal en contrataciones cuando fue gerente del Fondo de Vigilancia y Seguridad. Debido a esta labor, entre el contratista Julio Gómez y el concejal, establecieron una forma para que fuera nombrada como directora del IDU por Luis Eduardo Garzón[5]. Desde esta posición Liliana Pardo seleccionó al equipo directivo a cargo de aprobar las licitaciones. Así nombró a Luis Estaban Prada subdirector general técnico[6], a Carmen Lopera directora de construcciones[7] y a Ana María Ospina Valencia subdirectora general corporativa[8]. (PGN 2013, págs. 6-7)

Según testimonios del testigo la alianza entre el contratista, el concejal y la directora del IDU funcionaba de esta manera:

> Una vez se posesionó Liliana y nombró todas las fichas acordadas con Julio Gómez, José Juan encargó a Julio Gómez la organización del pliego y además la concertación de los contratistas para que ofertaran. Liliana se encargaría de introducir al pliego de condiciones los requisitos que Julio Gómez le entregaría y de favorecer las empresas que este le indicara y el papel de José Juan era el jefe político de Liliana que se encargaría de transmitirle lo de Julio Gómez de tal manera que no hubo un solo requisito del pliego que no fuera aprobado por Liliana Pardo y que no contara con el visto bueno de José Juan Rodríguez y Julio Gómez […] (PGN 2013, pág. 8)

La recién nombrada directora del IDU revocó el concurso de méritos[9] para seleccionar una firma que estructurara la licitación de la Fase III de Transmilenio. Argumentó que la decisión de contradecir el proceso empezado por la anterior directora, Margarita Cardona, era con la intención de estructurar la licitación directamente. Sin embargo esta decisión le permitiría a la directora y a su equipo direccionar la licitación para favorecer al concejal Rodríguez, a Julio Gómez y a los Nule. (PGN 2013, pág. 7)

[5] A Liliana Pardo la nombraron directora general del IDU a través del Decreto 605 del 29 de diciembre de 2006 (PGN, 2013 pág. 5).
[6] Resolución 174 del 12 de enero de 2007.
[7] Resolución 175 del 12 de enero de 2007.
[8] Resolución 158 de 10 de enero de 2007.
[9] Resolución 1397 del 21 de marzo de 2007, por la cual se da por terminada la convocatoria pública IDU–CP–DLP 055 de 2006.

Adicionalmente al personal nombrado por Liliana Pardo, las declaraciones de Inocencio Meléndez establecen que Julio Gómez, habría influenciado en el nombramiento de Aldemar Cortés como subdirector técnico del IDU[10]. Por su lado, el concejal José Juan Rodríguez habría hecho lo mismo con su cuñada Evelyn Deibe Mulford, a través de un contrato de prestación de servicios[11] (PGN 2013, pág. 24). Esta persona trabajó como secretaria privada de Liliana Pardo, un cargo que según Julio Gómez le permitía a José Juan Rodríguez conocer información privilegiada del proceso de licitación (PGN 2013, pág. 16).

Testimonios de testigos, le permiten a la Procuraduría (2013) afirmar que Julio Gómez y José Juan Rodríguez direccionaron las licitaciones de los contratos 137 y 138, a favor de los grupos a los que pertenecían los Nule y Andrés Jaramillo. El testimonio de Manuel Sánchez establece que:

> Entre Andrés Jaramillo y José Juan Rodríguez existe una amistad desde antes, y el contrato 138 de 2007 fue adjudicado a favor de los intereses de Andrés Jaramillo, con manejo de José Juan Rodríguez en el comité de adjudicaciones y funcionarios del IDU. (PGN 2013, pág. 13)

De acuerdo a las declaraciones de Germán Olano, Representante a la Cámara por Bogotá durante 2006-2010, el grupo empresarial Nule habría buscado acercamientos con éste y Julio Gómez para lograr la adjudicación del contrato 137 del IDU. De esta forma habrían prometido 3.500 millones a cambio de ser adjudicados (CSJ 2012, pág. 15). A pesar de que, cómo lo estableció la Contraloría (2010, págs. 19-22), el adjudicatario Unión Temporal Transvial, no contaba con los requisitos legales ni técnicos. Las licitaciones 137 y 138 fueron adjudicadas el 28 de diciembre, tres días antes de que terminara el período del alcalde Luis Eduardo Garzón.

4.3. Irregularidades en el período entre la adjudicación del contrato 137 y el inicio de obra

Con la posesión del nuevo alcalde, el 1 de enero de 2008, a Samuel Moreno le correspondía nombrar a su equipo directivo en las entidades del distrito, entre las que se incluye el IDU.

[10] Resolución 763 del 31 de enero de 2007.
[11] Contrato de prestación de servicios 003 de 2007.

Según Inocencio Meléndez, Julio Gómez influyó en la ratificación de Liliana Pardo como directora del IDU, debido a su efectiva labor bajo su autoridad. Lo que en sus palabras puso a Pardo en condición de subordinación frente al contratista: "Julio Gómez le dice a Liliana Pardo que él era el jefe directo y no José Juan, porque él era el que la había hecho ratificar con Samuel Moreno" (PGN 2013, pág. 8).

Según lo establecido en el pliego de condiciones del contrato 137, la etapa de preconstrucción debía iniciarse 30 días hábiles después de firmado el contrato, en febrero de 2008. Sin embargo, el acta de inicio del contrato fue firmada el 17 de junio de 2008 (CGR 2010, pág. 23). Por lo tanto le correspondía a la administración de Samuel Moreno, dadas las condiciones del contrato, declarar la caducidad de la obra.

Adicionalmente dentro de la cláusula tres del pliego de condiciones del contrato 137 de 2007, se establecía como requisito indispensable para firmar el acta de inicio del contrato, que el contratista presentara la garantía única de cumplimiento[12]. La falta de este documento debió obligar a las directivas del IDU a "declarar la caducidad del Contrato de Obra, por la imposibilidad de su ejecución por incumplimiento del Contratista." (Instituto de Desarrollo Urbano [IDU] 2007, pág. 10). Sin embargo contradiciendo las condiciones del contrato original, la entidad dio inició a la etapa de preconstrucción sin cumplir este requisito.

4.4. Irregularidades en la preconstrucción

La etapa de pre-construcción debía durar cuatro meses y tenía como finalidad preparar al contratista para la ejecución adecuada de la obra. Esto implicaba revisar y evaluar todos los documentos técnicos, administrativos y legales provistos por la entidad. (IDU 2007, pág.10). En esta etapa se requería que el IDU le entregara al contratista todos los predios por donde debía realizase la obra, como un requisito para avanzar a la construcción (IDU 2007, pág. 11-12). Pero a la fecha de terminación de esta etapa existían 60 predios sin entregar. Contrario a lo que exigía este requisito, los predios fueron entregados más de un año después, en mayo de 2009 (PGN 2010, pág. 49). Las demoras fueron responsabilidad

[12] La garantía única de cumplimiento es un requisito establecido por la Ley 80 de 1993, artículo 26, numeral 19, y son pólizas expedidas por compañías de seguros que garantizan el cumplimiento de las obligaciones surgidas en el contrato.

del IDU, pues el artículo 61 de la ley 388 de 1997 establece que los términos para realizar un proceso de expropiación administrativa no pueden superar 75 días hábiles (PGN 2010, pág. 45).

Al haberse retrasado la entrega de los predios, los contratistas justificaron la demora en entregar la programación de obras tres meses después del inicio de obra (PGN 2010, pág. 14). Este documento que contiene un cronograma de ejecución de las metas físicas, constituye el principal instrumento de seguimiento y control que tiene el interventor y la entidad para evaluar el avance de la obra. También sirve para aprobar los pagos correspondientes y las multas de acuerdo a lo establecido en el contrato. Pero como los diseños no fueron entregados a tiempo, a los contratistas no les fue posible realizar este cronograma. Debido a esto la institución decidió el 16 de septiembre, el día que se debía entregar el programa de obra, suscribir el primer otrosí[13] donde se posterga la entrega de este requisito hasta un día antes del final de la etapa, el 16 de octubre de 2008 (PGN 2010, pág. 67).

El 16 de octubre el IDU introdujo un segundo otrosí en el cual se cambiaron los requisitos para el inicio de la etapa de construcción. Debido a que aún no se habían entregado los diseños que faltaban, la entidad facultó a los contratistas para "actualizar diseños", de tal forma que pudiesen diseñar los posibles faltantes y rediseñar los mismos por "justificación técnicamente demostrada" (PGN 2010, pág. 67). Esta segunda modificación también aplazó la fecha de entrega de la programación de obra para el 19 de enero de 2009. Al no tener un cronograma de obras, a la interventoría no le fue posible realizar un control efectivo de los avances físicos de la obra.

Permitir a los contratistas actualizar los diseños faltantes, en realidad implicaba contratar dos veces el mismo servicio. Los contratos de consultoría 129 y 133 seguían vigentes cuando se firmó el segundo otrosí. Por lo tanto les correspondía a los consultores realizar esos diseños y no a los contratistas. Sin embargo se procedió de esta forma argumentando que se daba celeridad a la obra y se evitaba su parálisis. (PGN 2010, págs. 71-72)

[13] El otrosí es una forma de introducir una modificación al contrato. Su legalidad está establecida en el artículo 16 de la ley 80 de 1993. Busca evitar paralizaciones o la afectación de un servicio público a través de modificaciones, supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Una de las finalidades de la etapa de preconstrucción era que los contratistas pudieran revisar los estudios y diseños que el IDU entregara para ejecutar el contrato. Si los contratistas no expresaban inconvenientes, éstos debían asumir la responsabilidad por los resultados de la contratación, garantizando la funcionalidad, durabilidad y resistencia de todas las obras (IDU 2007, pág. 12). Sin embargo el contratista no se pronunció sobre la falta de diseños ni la falta de entrega de predios, por lo que se entendía que aceptaba que estos estaban completos. En caso de que alguno de los contratistas hubiese notado algún faltante, el inicio de la etapa de construcción podía ser postergada sin ningún costo para ninguna de las partes (PGN 2010, pág. 46). Esta situación fue advertida por el interventor el 2 de septiembre, estableció la imposibilidad de realizar su labor de seguimiento sin contar con los diseños y solicitó una prórroga a la etapa de preconstrucción de 60 días (PGN 2010, pág. 76). Sin embargo el IDU desestimó estas consideraciones e inició la etapa de construcción sin contar con los requisitos establecidos en el pliego original de condiciones.

4.5. Irregularidades en la construcción

De acuerdo al contrato original una vez cumplidos todos los requisitos de la etapa de preconstrucción se debía iniciar la construcción. Esta se inició el 17 de octubre de 2008 y se establecía que el contratista ejecutaría todas las obras y labores de construcción así como las obras de redes. Dentro de esta etapa se incluían las labores ambientales, manejo de tráfico, señalización y desvíos, entre otras. (IDU 2007, pág.16)

Como al inicio de esta etapa no se contaba con todo lo establecido en el contrato, éste se modificó y se redujeron los requisitos. Estas modificaciones permitieron dar a inicio la construcción, etapa en la que también se presentaron modificaciones. El otrosí del 29 de diciembre de 2008, por ejemplo, permitió financiar las actualizaciones a los diseños a través de una transferencia del presupuesto destinado al manejo de redes y de imprevistos (PGN 2010, pág. 68). Para el contrato 137, esta actualización tuvo un valor de $217.702.758, aunque los rediseños de los demás contratos también tuvieron modificaciones por un valor total de $2.551.018.605 (PGN 2010, pág. 71).

La cláusula 10.1 del contrato 137 (IDU 2007, pág. 31-32) establecía como requisito para el desembolso del anticipo[14] el cumplimiento de lo exigido en la etapa de preconstrucción, así como un plan que especificara en qué se iba a gastar el anticipo. Mediante el otrosí 2, el IDU eliminó estos requisitos y estableció que sólo era necesaria para la entrega del anticipo el acta de inicio de la etapa de construcción y la aprobación del interventor del plan de inversión del anticipo (PGN 2010, pág. 21). El anticipo se otorgó el 16 de diciembre de 2008 por un valor de $81.246.831.024, con destinación específica para compra de materiales, pago de especialistas y nóminas y arrendamiento y transporte de maquinaria (PGN 2010, pág. 11-17). Para este momento no se tenía un cronograma de la obra, así que para el interventor no fue posible realizar seguimiento de lo que se iba hacer con el anticipo. El 19 de enero de 2009 el contratista entregó el programa de obra, desde este momento le fue posible al interventor conocer cuáles eran las obras que se iban a realizar.

En la sentencia contra Germán Molano (CSJ 2012, pág. 3), se establece que el pago de comisiones indebidas por haber resultado adjudicatarios del contrato, se iba a realizar con los dineros del anticipo. En total se ofrecieron $3.500 millones, repartidos entre Molano, José Juan Rodríguez, Emilio Tapia y funcionarios del IDU.

Al interventor le corresponde realizar el control físico, técnico y legal de la obra. Para este caso sus funciones al momento de la licitación estaban establecidas en el Manual de Interventoría, adoptado mediante Resolución 7553 del 29 de diciembre de 2006 de la Directora del IDU de ese momento (PGN 2010, pág. 36-37). El 16 de febrero de 2009, después de la entrega del programa de obra el 19 de enero, el interventor advirtió al contratista sobre el uso exclusivo de los recursos del anticipo. El interventor presentó 10 informes donde se demuestra la vigilancia activa que realizó sobre la obra, que posteriormente llevaron la declaratoria de siniestro del contrato[15]. Los primeros de estos

[14] "El anticipo es una suma de dinero destinada a financiar al contratista para que inicie la ejecución del objeto contractual, razón por la cual estos son considerados como dineros públicos, que deben ser devueltos a la entidad" (PGN 2010, pág.10). El contrato 137 de 2007 (IDU 2007, págs. 31-32) establecía que el contratista recibiría un 30% del valor del contrato.

[15] Procedimiento emitido mediante resolución de la entidad donde se justifica el incumplimiento del contratista y en este caso se exige el valor de la garantía suscrita por el buen manejo del anticipo.

oficios estuvieron destinados a hacer cumplir al contratista con la entrega de los comprobantes de gastos, derivados de los valores girados como anticipos.

Sin embargo, el IDU a través de memorandos de entendimiento[16] contradijo su propia normatividad, estableciendo que los comprobantes de pagos ya no se debían presentar el mes siguiente del giro, sino que se podían ir presentando en otros meses e inclusive al finalizar el último pago del anticipo (PGN 2010, págs. 36-37). Esto dejó sin posibilidad al interventor de verificar el uso de los anticipos, que a pesar de haber solicitado información sobre la compra de inventarios, utilización de maquinarias y demás, recibió evasivas de parte del contratista e incumplimientos en la entrega de requisitos.

Casi un año después de la entrega del anticipo, el 18 de noviembre de 2009, se adicionaron obras a todos los contratos de la Fase III por concepto de valorización. El Acuerdo 180 de 2005 del Concejo de Bogotá estableció un cobro por concepto de contribución de valorización para financiar la construcción de obras para la capital. Dentro de las obras a ejecutar en este acuerdo, se encontraban obras con cercanía física a las contratadas para la Fase III. Sin embargo, estas obras de intervención profunda no tenían ninguna conexidad con ninguno de los contratos 135 a 138, pues los objetos eran completamente distintos (PGN 2010, pág. 229). Es decir, en este caso se adicionó un contrato con un objeto contractual distinto, a uno ya existente bajo el argumento de que existía una "conexidad" entre las obras. Lo que ocasionó una doble contratación disimulada a través de una adición al contrato original (PGN 2010, págs. 234-241).

El Acuerdo 180 de 2005 estableció que las obras de valorización debían ser iniciadas a más tardar dos años después de expedido el acto administrativo, es decir en noviembre de 2009. De no ser ejecutados estos dineros, el IDU debía devolver los recursos recaudados. El 18 de noviembre de 2009 se realizó la adición a los contratos de la Fase III de Transmilenio. Dada la presión que existía por utilizar los dineros recaudados por impuesto de valorización, los directivos del IDU optaron por agregarle estas labores a un contrato ya en ejecución. Haber iniciado una licitación aparte para estas obras le habría

[16] Un memorando de entendimiento es un documento auxiliar destinado a recordar algunos puntos o hechos importantes de un arreglo o acuerdo ya establecido. (PGN 2010, pág. 37)

representado varios meses de preparación y la posibilidad de no poder cumplir con el plazo exigido por el Concejo de Bogotá.

Inocencio Meléndez declaró que el concejal José Juan Gómez le solicitó a Liliana Pardo que realizara una adición al contrato 138. Al darse cuenta Julio Gómez y Emilio Tapia, representantes de los intereses del grupo Nule, piden lo mismo para el contrato 137. (PGN 2013, pág. 8)

El interventor del contrato informó al IDU sobre el mal uso del anticipo y solicitó en 12 ocasiones la imposición de multas por retrasos en las obras e incumplimiento de entrega de requisitos. Ningún procedimiento llevó a la imposición de multas, cinco fueron archivadas por el IDU y siete procedimientos se iniciaron pero se dilataron hasta el momento de la cesión del contrato. Las multas se archivaron argumentando que al cederse el contrato dejaba de ser necesaria la imposición de multas, cuya finalidad es "conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones". (PGN 2010a, págs. 158-159)

En vista de los continuos incumplimientos y reiteradas evasivas a justificar los gastos hechos con el anticipo, el 20 de enero de 2010 el interventor solicitó al IDU declarar la caducidad del contrato. El 28 de enero de 2010 se inicia el procedimiento de declarar la caducidad del contrato, el 16 de febrero el IDU decide no declarar la caducidad y en cambio ceder el contrato al representante de Conalvías S.A, Andrés Jaramillo. (IDU 2010, pág. 9)

4.6. Irregularidades en la cesión del contrato

La ley 80 de 1993, en su artículo 18, faculta a la entidad contratante a no declarar la caducidad del contrato, siempre y cuando se garantice el objeto del mismo. Adicionalmente establece, que en caso de declararla esto no impide que la entidad pueda tomar posesión de la obra o continuar inmediatamente la ejecución el objeto contratado a través de un garante o de otro contratista. El IDU optó por ceder el contrato a Conalvías, cuyo representante era Andrés Jaramillo y el adjudicatario del contrato 138, y a no declarar la caducidad del contrato con Unión Temporal Transvial. La declaración de caducidad de un contrato, además de generar la liquidación del mismo, inhabilita a un particular y a sus socios para contratar con el estado por un período de 5 años (Ley 80 1993, art. 8). Esto habría generado

un efecto desastroso para el grupo empresarial de los Nule, con más de 30 empresas y contratos en las ciudades más importantes de Colombia (Semana 2006), pues los habría inhabilitado para seguir contratando con el Estado.

Inocencio Meléndez, relató que la cesión del contrato 137 se realizó en torno a los intereses de dos grupos de contratistas. Por un lado Conalvías, apoyado por José Juan Gómez, tenía intención de ser el cesionario de ese contrato. Por el otro, Emilio Tapia que representaba a Julio Gómez y a los Nule, presionó que fuera una misma empresa de los Nule que quedara como cesionario de Transvial. Finalmente los miembros del IDU decidieron cederle el contrato a Conalvías y crearon barreras a la competencia para que sólo la empresa de ese grupo empresarial se ofreciera a continuar con el contrato. Por último lograron que el representante de Segurexpo propusiera a Vías de Bogotá, empresa de Conalvías, como un candidato idóneo para la cesión. (PGN 2013, págs. 9-10)

Ante la presión del interventor, los reiterados oficios donde se le solicitaba al contratista informar sobre el uso del anticipo y tras las solicitudes de imposición de multas, el IDU emitió la Resolución 889 del 26 de marzo de 2010. Este documento declaró el siniestro[17] del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo 137 de 2007 (IDU 2010, pág. 5). De los 81 mil millones girados como anticipo, después de descontar impuestos y demás, 41 mil millones contaban con soporte de inversión pero para los otros 44 mil millones no fue posible certificar su uso en la obra. De los 41 que se encontraban legalizados, sólo se habían devuelto 12 mil millones al IDU. Los giros del anticipo se habían hecho, entre otros, a empresas propiedad del grupo Nule como Gas Kpital y MNV Manuel Nule Velilla. En total el cobro a la aseguradora Segurexpo fue $72.796.165.316. (IDU 2010, págs. 10-11)

Dentro de las condiciones para este proceso se aseguró que a pesar de existir la cesión del contrato, no se iban a generar adiciones presupuestales al mismo. Esto sirvió para disuadir a la competencia. Sin embargo, en el desarrollo de la cesión del contrato se subscribieron los otrosíes 6, 7, 8 9 y 10 que deliberadamente cambiaron las condiciones del contrato para excluir obras, cambiar los precios a los que se cotizaban los materiales y

[17] Siniestro: Daño de cualquier importancia que puede ser indemnizado por una compañía aseguradora (RAE 2014)

aumentar el plazo de la etapa de construcción. El otrosí 6 del 6 de marzo de 2010, aumentó el plazo de construcción en 16,5 meses, modificó el presupuesto de referencia aumentando los costos en 94.000 millones de pesos y finalmente excluyó obras, lo que le facilitó al cesionario ejecutar menos obras con mayor presupuesto. El otrosí 7 de abril 29 de 2010, modificó los valores de contingencia, aumentando el precio del contrato. El otrosí 8 del 19 de mayo de 2010, eliminó las condiciones pactadas en los apéndices del contrato original. El otrosí 9 de volvió a excluir obras a ejecutar y eliminó el requisito de presentar el amparo de estabilidad de la obra de garantía única, una garantía que cubría a la entidad en caso de presentarse daños a la obra durante cinco años después de terminada la construcción. Finalmente el otrosí 10 de del 14 de octubre de 2010, modificó las metas físicas del contrato y lo que se había establecido en los demás otrosíes anteriores al noveno. En total la Fiscalía establece que estas modificaciones terminaron generando sobrecostos por 190 mil millones. (FGN 2013, págs. 5-7)

5. RIESGO DE COOPTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LA CALLE 26

El riesgo de cooptación de acuerdo a Vivas, et al. (2012) depende de la existencia de tres factores, la presencia de un monopolio, exceso de discrecionalidad y una poca eficacia del control. Cada uno de estos "ingredientes" individualmente genera el riesgo de que se presenten situaciones irregulares. El monopolio de un agente sobre la provisión de un bien, le permite decidir a quién se lo presta, fijar el precio y la calidad a la que se suministrará a los ciudadanos. El exceso de discrecionalidad de un funcionario lo habilitaría para actuar de acuerdo a su criterio, sin tener en cuenta los costos sociales de su decisión. Un control deficiente reduce las probabilidades de que una conducta ilícita sea descubierta y castigada. Cualquiera de estos factores podría permitir que se presente un caso de corrupción. Sin embargo la presencia de estos tres factores simultáneamente, admite que la provisión de bienes y servicios del Estado se pueda realizar sin tener en cuenta los costos sociales de esta distribución y a través de un período prolongado.

La cooptación del IDU se presentó en dos momentos. Durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón el concejal José Juan Rodríguez ejerció influencia para nombrar a Liliana Pardo como directora de IDU. Esta a su vez nombró a un equipo directivo que amañó la licitación de la Fase III de Transmilenio para favorecer a un grupo empresarial. Con la llegada del nuevo alcalde Samuel Moreno, su hermano y senador Iván Moreno pasó a tener el control burocrático y a determinar las acciones de la entidad. Como lo muestra el juicio contra el ex senador (CSJ 2014, pág. 14) éste ejerció influencia sobre los contratistas del grupo Nule y sobre el equipo directivo para someter a la entidad, favorecer a sus socios y obtener beneficios económicos.

En este capítulo se establece cómo la ecuación de Klitgaard brinda una respuesta adecuada al objetivo de este trabajo. Analizando las situaciones recurrentes del inventario de irregularidades, es posible afirmar que la presencia de monopolio, el exceso de discrecionalidad y una poca eficacia del control permitieron que el proceso de contratación fuera cooptado.

5.1. Presencia de monopolio

El modelo propuesto en la gráfica 1 representa los posibles casos de agencia que pueden existir en el que los ciudadanos le delegan al Estado la responsabilidad de adquirir bienes y servicios. De acuerdo a esto, suponiendo que los actores pueden ser honestos o corruptos, existe un escenario en el que se aumenta la utilidad de los ciudadanos, tres en los que se mantiene constante, tres en los que se reduce parcialmente y uno en la que se suprime a cero. Este modelo hace unos supuestos muy rígidos, pero su utilidad radica en que muestra un escenario posible donde lo más importante es garantizar que los actores elegidos, político, funcionario y contratistas sean honestos.

La normatividad colombiana le permite al alcalde de Bogotá incidir claramente en la elección de funcionarios que ostentan los cargos directivos de las entidades del Distrito. Y tales funcionarios conforman sus equipos de trabajo manteniéndolos en cargos de libre nombramiento y remoción. Realizando un paralelismo con el esquema de agencia propuesto en la gráfica 1, se puede argumentar que el resultado de este esquema produce el siguiente resultado: el político corrupto al tener la capacidad de elegir a un funcionario, designará a uno de su mismo tipo para que juntos puedan ocultarle información a los ciudadanos; aumentando la utilidad de ambos, en detrimento de los ciudadanos.

El monopolio del Estado en la construcción de obras públicas es una situación deseable. Por un lado las obras públicas de movilidad son bienes públicos, con beneficios sociales más grandes que los privados. Por esta razón las empresas privadas no estarían dispuestas a asumir la construcción de vías para la ciudad. Sin embargo al existir problemas de agencia, donde los intereses de los políticos, los funcionarios y los contratistas son distintos a los de los ciudadanos, el monopolio en la prestación de un servicio puede llevar al cobro de comisiones ilegales en la prestación de este servicio.

A la administración de Bogotá le corresponde construir obras de infraestructura vial, sin embargo la ley le permite delegar esta función en el IDU. Dentro de este instituto existen funcionarios encargados de seleccionar a los contratistas que van a construir a estas obras. Como el alcalde de la ciudad es el responsable de elegir a los funcionarios y estos tienen capacidad de seleccionar al contratista, la decisión al final depende del interés del alcalde.

Por supuesto el Estatuto de Contratación colombiano establece procedimientos para que la selección de los contratistas se realice sólo teniendo en cuenta el mérito. Sin embargo, en la práctica, lo que sucede es que las mismas entidades direccionan la contratación para que se le adjudique a la persona que paga el soborno más alto.

Milgram (1973) realiza un experimento donde la autoridad desempeña un papel fundamental en las decisiones de los subordinados. A diferentes voluntarios se les pide que administren una serie de descargas a un actor que finge respuestas de dolor. El experimento está diseñado para que una figura de autoridad genere confianza en los sujetos hasta el punto que estos, sin coerción, obedezcan en administrar cantidades que de ser reales podrían causar la muerte. El experimento de Milgram muestra cómo las personas se comportan en formas que normalmente repudiarían si una autoridad legítima acepta la responsabilidad; entre mayor sea la legitimidad de la autoridad y más cercanía tenga con el ejecutor de un acto, mayor es la obediencia a cometer actos perjudiciales (Bandura 2002, pág.106).

En otro estudio, Wahn (1993) encuentra que existe una relación positiva entre el grado de dependencia de un individuo a su empleador o a su empresa y el alcance en que éste estaría dispuesto en participar en actividades no éticas. Sus resultados arrojan que entre más dependiente es un empleado de su superior, es más probable que cometa acciones no éticas. Si bien el modelo propuesto por la autora sólo predice en 13% la ocurrencia de un acto no ético, sus implicaciones son importantes para este trabajo pues permite establecer que existe una relación entre la dependencia jerárquica y la propensión a cometer acciones no éticas.

El sistema del empleo público en Colombia genera una estructura rígida y dependiente de la discrecionalidad del empleador. La permanencia en el cargo de los directivos de las entidades del distrito, depende exclusivamente del alcalde. Los cargos de mayor importancia en la administración distrital tienen por lo tanto, una gran inestabilidad. Adicionalmente una forma de ascender en la administración del Estado es manteniendo una relación cercana con los nominadores. Liliana Pardo habría ascendido a directora del IDU por haberle "cumplido" al concejal José Juan Rodríguez cuando estuvo a cargo del Fondo de Vigilancia.

El comité de adjudicaciones del IDU cumplía la labor de decidir sobre las contrataciones de la entidad. Éste se compuso de los directores y subdirectores de la entidad nombrados por Liliana Pardo. Al no ser necesario una justificación para el retiro de éstos, la presión por cumplir sus directrices era mayor. Lo que según lo visto en este trabajo puede llevar a presiones para actuar ilegalmente.

Liliana Pardo le debía, en primera instancia, su nombramiento a la influencia que tenía el concejal José Juan Rodríguez sobre Luis Eduardo Garzón. Posteriormente, con la llegada del nuevo alcalde, Julio Gómez le comunica a Pardo que su nombramiento dependía de él (PGN 2013, pág. 8). Lo que la colocaba a ella y a su equipo en una presión para obedecer al alcalde a través de la intervención del contratista. Si bien, también se ofrecieron comisiones a la directora y a su equipo directivo para cometer actos que perjudicaron a la entidad, es evidente que existía una presión jerárquica para obedecer independientemente del beneficio económico adicional.

La ocurrencia de un acto de corrupción puede depender de muchos factores como la cultura, la educación, los valores morales y el apego a la ley del funcionario[18], pero la estructura de dependencia que genera la normatividad colombiana es común para todos los funcionarios. La normatividad del empleo en Colombia ayuda a explicar cómo un grupo con intereses privados, puede someter a una entidad a través de la capacidad del político de designar a su equipo.

5.2. Excesiva discrecionalidad

La capacidad de un funcionario de comprometer al Estado, depende de la normatividad que establece lo que puede y no puede hacer, pero también de las actividades de funcionarios con intereses similares. En este sentido, si un solo funcionario es el encargado de decidir sobre la adjudicación de un contrato su capacidad para decidir será amplia. Por el contrario, si esta decisión depende de un comité, de un grupo de funcionarios, la decisión de adjudicación será colegiada y no podrá imponer un criterio arbitrario. La decisión que se tome será acordada entre la mayoría.

[18] Ver Arroyave y Guerrero (2010), para un análisis criminológico de personas condenadas por delitos contra la administración.

Como lo establece la Procuraduría, la directora del IDU era la encargada de subscribir los otrosíes que redujeron las exigencias al contratistas y limitaron el control de la interventoría, sin embargo sus actuaciones no eran unilaterales. Los otrosíes muestran que las modificaciones a los contratos fueron avalados por las distintas áreas del IDU. (PGN 2010, pág.101)

Para dar un ejemplo el otrosí 2, que disminuyó los requisitos para la entrega del anticipo al contratista, fue revisado y aprobado por el Subdirector General Técnico Luis Esteban, la Directora Técnica de Construcciones Carmen Lopera y el Director Técnico Legal Inocencio Meléndez (PGN 2010, pág. 101). Todos los anteriores jefes de área fueron nombrados por Liliana Pardo. Cualquiera de estos funcionarios pudo haber expresado objeciones a los cambios al contrato original que introdujo el otrosí 2. Al reducirse los requisitos para el desembolso del anticipo se puso en riesgo los recursos de la entidad. El contratista no contaba con los requisitos para iniciar la obra, además le permitieron no presentar los soportes de gasto del anticipo, lo que le facilitó al primero dilapidar los recursos destinados a la obra. A pesar de que estas decisiones tenían consecuencias disciplinarias para los miembros del comité de adjudicaciones, ninguno de ellos tenía la capacidad de contrariar las decisiones sin poner en riesgo su permanencia en la entidad. Lo que en la práctica, le brindaba a Liliana Pardo una discrecionalidad sin oposición para decidir sobre todos los asuntos del contrato 137.

La excesiva discrecionalidad no se presenta sólo porque existe una normatividad que permite interpretar o actuar de acuerdo a un criterio propio. Los funcionarios están sujetos al control externo e interno, éstos conocen sus funciones y responsabilidades establecidas por la ley y las normas de la entidad. Además la selección del contratista no se produce por decisiones subjetivas. El Estatuto de Contratación establece los principios y procedimientos que se deben seguir de acuerdo al objeto a contratar. La decisión de adicionar un contrato completamente distinto al original, por ejemplo, no se produjo porque la ley no fuera clara. La normatividad establece que este debió haberse licitado aparte, sin embargo aun existiendo este claro procedimiento los funcionarios pudieron imponer su criterio, pues no había ningún interés en hacer cumplir la ley.

Como se pudo comprobar por el recuento de irregularidades, sus actuaciones fueron contrarias a determinaciones precisas de la ley y a los principios que guían a la contratación pública. El modelo de la gráfica 1 predice que cuando un político y un funcionario son corruptos estos se coordinarán en detrimento del interés general. Al conformar un comité de decisión con funcionarios sin autonomía, la directora pudo omitir los procedimientos que establece las normativas del IDU, el Estatuto de Contratación, evadir las responsabilidades legales y actuar arbitrariamente.

5.3. Poca "eficacia del control"

En el modelo racional del crimen, la poca eficacia del control haría que la probabilidad de ser descubierto y el monto del castigo del agente se disminuyeran y por lo tanto el beneficio de cometer un crimen aumentara. El castigo que puede recibir un funcionario depende de la autoridad que lo impone, disciplinaria, civil, penal, fiscal o política, así como las sanciones morales que pueda imponer la sociedad. Si socialmente los actos de corrupción son rechazados, esto eleva los costos y reduce el beneficio de cometer un crimen. Por otro lado, la probabilidad de ser descubierto depende del grado de exposición que se tiene al control. Este control puede provenir desde dentro de la entidad o desde organismos externos. Así como la magnitud del castigo se incrementa si existe un rechazo social hacia una conducta, la probabilidad de ser descubierto se aumenta cuando la sociedad es más proclive a denunciar actividades ilícitas.

La persistencia de una cultura que premia los actos de corrupción termina permeando a toda la organización. Los funcionarios no se convierten en corruptos de un momento a otro, empiezan omitiendo el control social de pequeñas faltas. Esta permisividad los puede llevar a tolerar grandes actos de corrupción e incluso a cometerlos (Bandura 2002, pág. 111). Dentro del IDU se configuró una cultura permisiva con actuaciones contrarias a los intereses de la entidad. La falta de oposición a las modificaciones del contrato 137 permitió que se dilapidara el anticipo y se saltaran los controles establecidos.

Para el período de 2007 a 2010, el encargado del control interno del IDU dependía del director de la entidad. A éste le correspondía proteger los recursos de la entidad, pero su

permanencia en su cargo dependía de Liliana Pardo que estaba interesada en apropiarse de los recursos de la contratación pública. La Contraloría (2012, pág. 33) en un informe de auditoría en diciembre de 2012, estableció que las actividades de la Oficina de Control Interno no tuvieron impacto en prevenir los riesgos relacionados con los programas y proyectos de los contratos de la Fase III de Sistema de Transmilenio

La interventoría, en cambio, sí realizó su labor de control del contrato. Esta solicitó la imposición de multas, exigió los comprobantes de pago del anticipo y pidió la declaración del siniestro del mismo. Pero como no existía la voluntad del IDU para castigar al contratista, la eficacia del control interno del contrato fue nula.

El control externo de la Contraloría Distrital tampoco ejerció su deber de prevenir el mal uso de los recursos de la ciudad. Como lo demostraron las investigaciones, Miguel Ángel Moralesrussi contralor distrital para el período 2008-2011, exigió comisiones para no realizar su labor de control (PGN 2010). Los concejales Carlos Fernando Galán, Carlos Vicente Roux y Antonio Sanguino presentaron en el 2008, varias denuncias ante los órganos de control sobre irregularidades en la contratación de la ciudad (PGN 2010, págs. 115-116). Pero como el contralor tenía intereses de enriquecerse con el presupuesto de los contratos, estas denuncias no llevaron a una labor de vigilancia efectiva. La labor de la Veeduría Distrital también fue deficiente, a pesar de haber sido la veedora designada por las administraciones de Garzón y Moreno, no cumplió con su deber de prevenir las prácticas administrativas que propiciaron la ocurrencia de la corrupción (El Espectador 2011).

Finalmente la tarea del control social se vio impedida ante la falta de publicidad de los actos relacionados con el contrato 137. La mayoría de la información para este trabajo provino de los organismos de control, que empezaron a realizar su trabajo desde el 2010, cuando el escándalo se descubrió. Los medios de comunicación también comenzaron a investigar las irregularidades en el IDU desde esa fecha. La poca publicidad de los reparos de la interventoría propició que los ciudadanos no se enterasen de los malos manejos que se estaban dando dentro del IDU, y esto imposibilitó un control social efectivo previo al 2010.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La propuesta de Vivas, et al. (2012) asume que la cooptación se puede explicar por la presencia de un monopolio, un exceso de discrecionalidad y poca eficacia del control. Este trabajo pudo determinar que la ecuación de Klitgaard permite identificar las situaciones de la normatividad, del sistema de empleo y de la cultura colombiana que explican la cooptación de la contratación de la calle 26.

Una primera conclusión de estudio de caso, es que la apropiación corrupta de los recursos de la ciudad se dio gracias a unos elementos de la estructura administrativa y del contexto político y cultural, que permitieron el sometimiento de la administración de Samuel Moreno.

Segundo, que la manera de hacer política en Colombia, a base de promesas de remuneración a través de contratos y puestos a cambio de apoyo político y de financiación de campañas, hace que quienes salen elegidos tengan que pagar favores o cumplir compromisos a sus financiadores. La capacidad de los políticos de nombrar a los cargos gerenciales de la administración, facilita este pago de favores. Y las dificultades de los organismos de los organismos de control interno y externos para prevenir estas actuaciones, permitan que estas situaciones no se detecten a tiempo.

Por último se encontró que a pesar de la existencia de los controles y de una normatividad clara que reglamenta la contratación pública, el sometimiento de la voluntad de los funcionarios permite evadir todos estos controles. El control burocrático que ejercieron los cooptadores del IDU, les permitió menoscabar la voluntad para ejercer los controles sobre la contratación de la calle 26.

Las consecuencias de la cooptación en Bogotá fueron desastrosas para los recursos de la ciudad, para la confianza de sus ciudadanos en el gobierno y para la movilidad, que ahora enfrente una de sus peores crisis. Sin embargo, aunque tal vez de forma tardía, los responsables de estos agravios han ido afrontando sus responsabilidades ante la ley, algunos se encuentran en la cárcel, tuvieron que pagar multas o fueron inhabilitados para ejercer cargos públicos. Samuel Moreno se encuentra suspendido para ejercer funciones públicas y privado de su libertad mientras se realiza su juicio, su hermano está condenado a

14 años de prisión. Liliana Pardo está prófuga de la justicia y miembros de su equipo ya han sido condenados o inhabilitados para ejercer cargos públicos. El contralor Moralesrussi fue condenado y el concejal Rodríguez se encuentra recluido y en pleno juicio. Por último los contratistas del grupo Nule y Julio Gómez fueron condenados a 14 años de prisión y a 10 años. A pesar de que los responsables han ido pagando, la ciudad estaría mucho si simplemente hubiese sido posible prevenir esta penosa situación.

Siguiendo lo que establece la metodología de gestión del riesgo, se proponen unas medidas para controlar las situaciones que permitieron la cooptación del IDU (Ver anexo 1). Para evitar el monopolio del alcalde de Bogotá sobre la contratación de la ciudad, se debe reducir la dependencia de los funcionarios en cargos directivos hacia éste. Esto implica reformas normativas para afianzar el sistema de carrera administrativa, en donde la permanencia y el ascenso de los directivos del IDU dependan su mérito y no de la voluntad del nominador. La discrecionalidad dentro del IDU también es posible reducirla, si se garantiza que los ámbitos de decisión se conformen con personal con una menor dependencia del director. Cuando un superior no puede ejercer presión para que obedezcan órdenes ilegítimas, las decisiones que se toman requieren un consenso alcanzado con mayor libertad.

Disminuir la poca eficacia del control implica una estrategia en tres frentes. Para aumentar el control social, se requiere cambiar la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción. Además, garantizar el acceso oportuno a la información de la contratación del IDU ayudaría a limitar el problema de agencia. Frente a este último problema se han realizado los mayores avances, ya existen acciones para aumentar la publicidad y la transparencia de los actos de la administración (PGN 2011; Conpes 167 2003).

La normatividad del control interno para el tiempo de referencia, permitía que el jefe de esta sección dependiera de la directora de la entidad. Afortunadamente esto se controló con la ley 1474 de 2011, que establece que los jefes del control interno serán elegidos por un período fijo en la mitad del período del alcalde o gobernador. Con lo que el nominador deja de tener influencia durante los primeros dos años de su gestión, sobre la elección del jefe del control interno.

Mitigar el riesgo del control externo requiere medidas distintas al cambio de la normatividad. El Contralor de Bogotá también está sujeto a las mismas responsabilidades de cualquier servidor público, por lo que aumentar el control de esta entidad requiere mejorar la selección del jefe de la Contraloría e incrementar el control interno y externo al que está sujeto. La incapacidad de la Veeduría Distrital para prevenir la corrupción también requiere ser abordada. Ya sea porque no existió la voluntad para alertar tempranamente el sometimiento del IDU, o porque la entidad no tiene un poder real para exhortar a las autoridades para que tomen decisiones disciplinarias, su deficiente actividad también tuvo un impacto en menguar los efectos del control externo.

Todas las medidas sugeridas son de tipo preventivo, pues corregir la cooptación de una entidad le corresponde a los órganos de control. Por supuesto estas recomendaciones no pretenden ser soluciones definitivas. La metodología de gestión del riesgo requiere el constante seguimiento y evaluación de nuevas posibles amenazas y debilidades que puedan afectar a la entidad. Es muy posible que reducir la dependencia de los cargos gerenciales de la voluntad de los políticos de elección popular genere rigidices, así como dificultades para liderar y llevar a cabo políticas bienintencionadas. Por lo que si se llegaran a presentar estas consecuencias no deseadas, sería labor de la gestión continua encontrar soluciones a los posibles nuevos riesgos.

BIBLIOGRAFÍA

Castro, C. (2009). *Corrupción y Delitos contra la Administración Pública: especial referencia a los delitos cometidos en la contratación pública.* Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

Departamento Adminitrativo de la Función Pública. (2000). Aproximación Teórica y Práctica al Estudio e Indentificación de la Corrupción. Bogotá: Tercer Mundo

Garay, L., Salcedo-Albarán, E., León-Beltrán, I., y Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptado del Estado en Colombia.* Bogotá, Colombia: Fundación Método.

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23 Ed.). Madrid.

Vivas, O., Peña, J., Bazzani, C., Gómez, D., Younes, D., Torres, J., Torres, U., Ruiz, P. (2012). *Anatomía de la Cooptación en Colombia.* Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Capítulos en libros

Fedesarrollo. (1997). Causas de la Corrupción. En F. Cepeda (Comp.), *La Corrupción en Colombia* (págs. 49-57). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

Klitgaard, R. (1990). Medidas políticas. En *Controlando la corrupción* (págs. 65-108). La Paz, Bolivia: Quipus.

Misas, G., Oviedo, M. J., y Franco, A. (2005). Un marco Analítico para entender la corrupción. En *La Lucha Anticorrupción en Colombia: Teorías, prácticas y estrategias* (págs.19-66).

Rizzo, M. (1979, Abril). Economic Costs, Moral Costs of Retributive Justice: The Rational of Criminal Law. En C. Gray (Ed.), *The Cost of Crime* (págs. 79-11). Londres: Reino Unido: Sage. Disponible en: http://econ.as.nyu.edu/docs/IO/9404/RR79-11.pdf

Weinschelbaum, F. (1998). El Triángulo de la Corrupción. En M. Cárdenas, y R. Steiner (Comps.), *Corrupción, Crimen y Justicia* (págs. 3-32). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Arroyave-Cortés, L., Guerrero-Zapata, A. (2010). Estudio de siete casos de personas condenadas por delitos contra la administración publica en Colombia, entre el 2009 y el 2010, desde la perspectiva criminológica. *Revista Criminalidad*, 52, 77-97. Disponible en: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol52_2/04Estudio.pdf

Bandura, A. (2002), Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency. *Journal of Moral Education*, 31 (2), 101-119.

Becker, G., (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy,* 169-217. Columbia University.

Campbell, N. (1964, Diciembre). The Internalization of Moral Norms. *Sociometry*, 27 (4), 391-412.

García Sánchez, I. (2007). La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público,* 47, 37-64. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_garciasanchez.pdf

Gowans, C. (2012, Marzo). Moral Relativism. En E. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Disponible en:* http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/moral-relativism/

Marulanda, E. (2001, Julio/Agosto). El Rescate de la Ética Empresarial desde los empresarios en Negocios con el Estado. *Revista Probidad*. Disponible en: http://www.revistaprobidad.info/015/004.html

Mazar, N., Amir, O., Ariely, D. (2008, Diciembre). The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance. *Journal of Marketing Association*, 45, 633-644.

Milgram, S. (1963). Behavioral Study of Obedience. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67 (4).

Palazzo, G., Krings, F., Hoffrage, U. (2012). Ethical Blindness. *Journal of Business Ethics*, 109, 323-338

Restrepo, E., Martínez, M. (2004, Junio). Impunidad Penal: Mitos y Realidades. *Documento CEDE*, 24.

Ross, S. (1973, Mayo). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *Decision Making Under Uncertity, 63*(2), 134-139.

Shleifer, A., Vishny, R. (1993, Mayo). Corruption. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 4372.

Wahn, J. (1993). Organizational Dependence and the Likelihood of Complying with Organizational Pressures to Behave Unethically. *Journal of Business Ethics*, 12, 245-251.

Publicaciones periódicas no académicas

Cultura de la trampa es muy fuerte entre los universitarios (2014, 8 de febrero). *El Tiempo*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13472427

Lancheros, Y. (2010, 22 de enero). La 26 no estará a tiempo, asegura el contratista. *El Tiempo*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3804837

Los Nuevos Cacaos (2006, 23 de septiembre). *Semana*. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/los-nuevos-cacaos/81120-3

Procuraduría General de la Nación (2011). Índice de Gobierno Abierto 2010-2011. Bogotá. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06.pdf

Empresarios destapan corrupción privada (2000, 6 de abril). *El Tiempo*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1238184

Piden escoger veedor distrital por meritocracia. (2011, 4 de noviembre). En *El Espectador*. Disponible en: http://www.elespectador.com/noticias/bogota/piden-escoger-veedor-distrital-meritocracia-articulo-309489

El 'cerebro' del carrusel de la contratación fue condenado a 14 años. (2014, 27 de octubre). En *Semana*. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/carrusel-de-la-contratacion-ivan-moreno-condenado-14-anos/407269-3

Otros Documentos

Acuerdo 119 (2004, Junio 3). Concejo Bogotá D.C. Registro Distrital, 3.111.

Acuerdo 180 (2005, Octubre 20). Concejo de Bogotá D.C. Registro Distrital, 3.422.

Acuerdo 19 (1972, Octubre 26). Concejo de Bogotá D.C. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=940

Acuerdo 24 (1993, Diciembre 30). Concejo de Bogotá D.C. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2053

Acuerdo 24 (1995, Diciembre 7). Concejo de Bogotá D.C. Registro Distrital, 1.064.

Comisión de Seguimiento a la Contratación. (2010). Informe Final de la Comisión de Seguimiento a la Contratación de Bogotá. Bogotá: Congreso de la República.

Constitución Política de Colombia. (1991). República de Colombia.

Contraloría General de la República. (2010, Diciembre 17). Auto No. 000912, (Por medio del cual se dispone el cierre de una indagación preliminar y se ordena la apertura de proceso de Responsabilidad Fiscal) Disponible en: http://static.elespectador.com/archivos/2010/12/67c7ead9c782543442bf708348859280.pdf

Corte Suprema de Justicia. (2012, Septiembre 27). Sentencia de Única Instancia 37.322, (Sentencia anticipada contra el Representante a la Cámara Germán Alonso Olano Becerra)

Corte Suprema de Justicia. (2014, Octubre 27). Sentencia de Única Instancia 34.282, (Sentencia condenatoria contra Iván Moreno).

Decreto N° 2474 (2008, Junio7). Presidencia de la República. Diario Oficial 47.043, Julio 2008.

Decreto N° 469 (2003, Diciembre 23). Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Registro Distrital 3012, Diciembre 2003.

Decreto N° 619 (2000, Julio 28). Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Registro Distrital 2.197, Julio 2000.

Decreto N° 714 (1996, Noviembre 15). Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Registro Distrital 1.292, Noviembre 1996.

Decreto-Ley N° 1421 (1993, Julio 22). Presidencia de la República. Diario Oficial 40.958, Julio 1993.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). Guía para la administración del riesgo. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=1592

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Conpes 3093, (Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá). Bogotá. Disponible en: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.carlosvicentederoux.org%2Fapc-aa-files%2Fb3103a6119a79c0bec1c7e4eb88dc340%2FConpes%25203093.pdf&ei=Lxq3VPG-BYW4ggTMnIS4BA&usg=AFQjCNHMMi5Qb392GSFXQlUdq0PDbrTCDg&bvm=bv.83829542,d.eXY

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Conpes 167, (Estrategia Nacional de la Política Integral Anticorrupción). Bogotá. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/167.pdf

Fiscalía General de la Nación. (2013, Febrero 15). Escrito de acusación 11-001-60-00102-2012-00510, (Escrito de acusación contra Samuel Moreno).

Fiscalía General de la Nación. (s.p.f). Escrito de acusación 11-001-60-00102-2011-00214, (Escrito de acusación contra Samuel Moreno).

Instituto de Desarrollo Urbano. (2007, Diciembre). Contrato No. IDU- 137 DE 2007.

Ley 1474 (2011), Diario Oficial de la República de Colombia, 48.128, Julio 12, 2011.

Ley 42 (1993), Diario Oficial de la República de Colombia, 40.732, Enero 27, 1993.

Ley 734 (2002), Diario Oficial de la República de Colombia, 44.699, Febrero 5, 2002.

Ley 80 (1993). Diario Oficial de la República de Colombia, 41.094, Octubre 28, 1993.

Ley 850 (2003), Diario Oficial de la República de Colombia, 45.376, Octubre 19, 2003.

Ley 87 (1993), Diario Oficial de la República de Colombia, 41.120, Noviembre 29, 1993.

Ley 909 (2004), Diario Oficial de la República de Colombia, 45.680, Septiembre 23, 2004.

Procuraduría General de la Nación. (2010, Octubre 1). Auto de cargos No. 2010-878-222148, (Por medio del cual se formulan cargos contra Liliana Pardo y otros) Disponible en: http://www.caracol.com.co/docs/20101020_CARGOSTRANSMILENIOVERSION5.[1].pdf

Procuraduría General de la Nación. (2013). Evaluación de la investigación disciplinaria, (Formulación de cargos contra el concejal José Juan Rodríguez).

Procuraduría General de la Nación. (2014). Fallo de Primera Instancia, (Fallo contra el Concejal José Juan Rodríguez).

Resolución Nº 889. (2010, Marzo 25). Instituto de Desarrollo Urbano, (Por el cual se declara el siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato 137 de 2007 cubierto con la Póliza de Cumplimiento No. 00008696 expedida por la Compañía de Seguros Segurexpo de Colombia S.A).

Secretaría de Transparencia. (2013). Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Bogotá: Secretaría de Transparencia. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PtQsJETJ4wI%3D&tabid=1655

Transparencia Presupuestaria. (2012). Glosario. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=26

Anexo 1. Tabla: Mapa de riesgos de cooptación de la contratación de la calle 26

MAPA DE RIESGO DE COOPTACIÓN				
Entidad: Instituto de Desarrollo Distrital				
Misión: Construcción de obras de infraestructura vial para Bogotá D.C				
IDENTIFICACIÓN			**MEDIDAS DE MITIGACIÓN**	
Proceso	**Causas**	**Riesgo**	**VALORACIÓN**	**Medidas de control**
			Tipo de control	
Licitación y gestión del contrato 137 de 2007, para la construcción de los tramos 3 y 4 de la Fase III de Transmilenio.	Capacidad del alcalde para designar a los gerentes de su administración es aprovechada por actores externos para cobrar favores políticos a través del presupuesto de la ciudad.	Injerencia de actores externos en la designación de cargos gerenciales.	Preventivo	Afianzar el sistema de carrera administrativa en los cargos gerenciales de la administración.
	Control burocrático de actores externos reduce la autonomía de las decisiones de la entidad.	Conformación de órganos de decisión con funcionarios sin autonomía	Preventivo	Crear comités o juntas de decisión con funcionarios que no dependan del nombramiento de un político.
	Acceso restringido a la información	Restricciones a la publicidad de información	Preventivo	Mayor publicidad de los actos administrativos.
	Una cultura tolerante con la corrupción que ejerza un control social deficente	Tolerancia dentro y fuera de la entidad a prácticas fraudulentas.	Preventivo	Educación que refuerce el rechazo al fraude como una forma de alcanzar el éxito.
	Jefe del control interno dependiente del superior jerárquico.	Falta de voluntad para implementar los mecanismos de control interno	Preventivo	Eliminar la dependencia del jefe del control interno del director de la entidad.
	Encargados del control externo interesados en obtener un beneficio privado de la contratación de la ciudad.	Falta de voluntad para implementar los mecanismos de control externo	Preventivo	Aumentar el control sobre las actuaciones de los órganos de control distrital

Tabla elaborada por el autor con base en la información de (Secretaría de Transparencia 2013, pág. 13)