

CULTURA DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS  
ENTRE EMPRESAS MULTINACIONALES Y EL ESTADO COLOMBIANO EN  
EL PERIODO 2000-2019

MARIANA PRECIADO RUEDA

ELIZABETH URREGO TORRES

MARIA CAMILA VALLEJO ECHEVERRI

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN, ECONOMÍA Y NEGOCIOS  
NEGOCIOS INTERNACIONALES  
MEDELLÍN  
2021

CULTURA DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS  
ENTRE EMPRESAS MULTINACIONALES Y EL ESTADO COLOMBIANO EN  
EL PERIODO 2000-2019

MARIANA PRECIADO RUEDA

ELIZABETH URREGO TORRES

MARIA CAMILA VALLEJO ECHEVERRI

Trabajo de grado para optar por el título de Negociadora Internacional

Asesora

LADY GAVIRIA OCHOA

Msc. En Desarrollo

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN, ECONOMÍA Y NEGOCIOS

NEGOCIOS INTERNACIONALES

MEDELLÍN

2021

## Tabla de contenido

Resumen .....	4
Abstract .....	5
Introducción.....	6
1. Revisión de Literatura .....	11
2. Metodología .....	14
3. Corrupción en el marco legal en la contratación entre el Estado y las Multinacionales .....	15
4. Casos que evidencian la cultura de la corrupción en las contrataciones estatales	21
5. Cultura de la corrupción en Colombia, análisis de Odebrecht y REFICAR.....	26
6. Conclusiones .....	32
Referencias .....	34

## **Resumen**

Las irregularidades en procesos de contratación, adjudicación y ejecución de programas y/o proyectos entre el Estado y las empresas multinacionales son un tema reiterado en Colombia, el cual se ha ido estableciendo en los últimos años por medio de casos significativos donde se pueden evidenciar las distintas formas de corrupción. El objetivo de esta investigación es relacionar la cultura de la corrupción con los procesos de contratación entre empresas multinacionales y el Estado Colombiano, exponer por medio del marco legal estas dinámicas y posteriormente analizar y describir esta cultura de corrupción. La perspectiva teórica se basa en la definición de cultura según GLOBE y Trompenaars, la definición de corrupción por Graaf, 2003. Esta investigación es cualitativa, de alcance descriptivo y lógica inductiva. El instrumento de recolección de información es la ficha de lectura y en el análisis de la investigación se utilizará el método de pensamiento crítico propuesto por Elder y Paul (2012). Los resultados indican que, a partir de los comportamientos particularistas de las organizaciones colombianas, se logra evidenciar una cultura de la corrupción en el sector privado y el Estado colombiano, a partir de los casos de Odebrecht y REFICAR en los que se presentaron irregularidades que necesitan ser abordadas desde la ley y la aplicación de estas.

**Palabras Clave:** Cultura, Corrupción, Colombia, Estado, Empresa.

## **Abstract**

Irregularities in contracting processes, awarding and execution of programs and/or projects between the State and multinational companies are a recurring theme in Colombia, which has been established in recent years through significant cases where different forms of corruption can be evidenced. The objective of this research is to relate the culture of corruption with the contracting processes between multinational companies and the Colombian State, to expose through the legal framework these dynamics, and subsequently analyze and describe this culture of corruption. The theoretical perspective is based on the definition of culture according to GLOBE and Trompenaars, the definition of corruption by Graaf, 2003. This research is qualitative, descriptive in scope, and inductive logic. The data collection instrument is the reading card and the critical thinking method proposed by Elder and Paul (2012) will be used in the analysis of the research. The results indicate that from the particularistic behaviors of Colombian organizations, it is possible to evince a culture of corruption in the private sector and the Colombian State, based on the cases of Odebrecht and REFCAR, in which irregularities occurred that need to be addressed from the law and its application.

**Keywords:** Culture, Corruption, Colombia, State, Company.

## Introducción

La década de los 80s marco para Latinoamérica una crisis socioeconómica y política que se reconoce como la “década perdida de Latinoamérica” como consecuencia a las fallas en la planificación que estos países sufrieron en su camino a la búsqueda del modelo de desarrollo europeo de la segunda posguerra, esto se generó ya que los modelos de planificación que se buscaban seguir no se articulaban con la situación real de la región, estos eran obsoletos o con bajos niveles de efectividad (Gaviria, 2012). La economía colombiana para la década de los 80s se caracterizaba por la centralización del recaudo de remesas y utilidades de capital por parte del Estado, de esta forma el comercio internacional se veía permeado por los límites gubernamentales; el crecimiento económico sufría un estancamiento dado los bajos niveles de inversión extranjera que ingresaba por los canales oficiales, sin embargo, la bonanza del narcotráfico lograba un alto ingreso de divisas de forma ilegal (Uribe, 1995). Lo anterior evidencia los motivos por los cuales el gobierno colombiano optó por implementar una apertura a su economía.

La apertura gradual de la economía colombiana comienza en 1990 con el denominado “Programa de modernización de la economía y la racionalización del comercio exterior” (Jaramillo, 1992), esta se da con el fin de mejorar las relaciones comerciales e incentivar el crecimiento de la industria nacional por medio de la competencia con demás países, y así mismo dinamizar la economía para lograr una mejor disponibilidad de bienes y consumidores; este proceso está basado en la integración de los objetivos tales como la estabilidad macroeconómica (largo plazo) y el desarrollo social y económico (corto plazo) (Jaramillo, 1992). Estas nuevas dinámicas propuestas por el gobierno, causaron un incremento en las relaciones comerciales del país lo cual se evidencia en el aumento en las contrataciones con el Estado (Londoño, 1998). En 1991, Colombia contaba con

acuerdos comerciales con países que representaban el 0,5% del PIB mundial; con la suscripción de más acuerdos, estos porcentajes subieron y en 2011 se tenían tratados vigentes con un número de países que participaron del 10,8% del PIB mundial (Alvarez & Bermúdez, 2012).

Una de las medidas adoptadas para dar comienzo a esta apertura fue el desarrollo de cambios económicos y sociales, por esto se crearon leyes que permitieran dinamizar este proceso como lo es la Ley 09 - 1991 o Reforma Cambiaria; está permitió que la inversión extranjera ingresara por fondos de inversión en lugar de al Banco de la República (Londoño, 1998); de esta forma el Estado le cedió al sector privado la responsabilidad del proceso productivo y comercial (Londoño, 1998).

Sin embargo, al implementar esta política aperturista los efectos no fueron los deseados por los bajos niveles de efectividad en el ámbito práctico; tras un año implementando estas políticas se evidencia en la composición del PIB en Colombia para 1991 que los objetivos plasmados tras la creación de este programa requerían ser replanteados, ya que para este año el sector agropecuario contaba con un 22,30% de la composición del PIB (DANE, 2020). Sin embargo, para el año 1997 la participación de este sector en el PIB disminuyó al 15.7%, esto gracias a las fallas en el proceso de industrialización de la agricultura y un estancamiento en el uso de la tecnología y la innovación en este sector (Tovar & Uribe, 2008); aún cuando lo que se pretendía era reforzar este sector con dinámicas que permitieran la industrialización, de esta forma para el año 2019 el porcentaje de participación del PIB del sector agricultura era de aproximadamente el 7% (DANE, 2020).

En consecuencia al auge en las contrataciones entre el Estado y el sector privado en el 2000, dio origen a un estudio realizado por Confecámaras (2002), sobre la percepción de

los empresarios colombianos, quienes consideraban que un 47.7% de las licitaciones públicas realizan pagos adicionales, para asegurar su adjudicación, hasta por un monto que puede alcanzar en promedio el 17.7% sobre el valor total del contrato (Serrano, 2014). Transparencia Internacional (2014) para el 2014 determinó que aproximadamente el 70% del presupuesto estatal se ejecuta por medio de contratos, convirtiéndose en el filtro de la corrupción. Entre 2005 y 2010, la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación reportó a los órganos de control 21.681 irregularidades en la ejecución de estos recursos en el 2009, se reportó funcionarios corruptos de 750 entidades territoriales, quienes habían saqueado alrededor de cuatro billones de pesos de regalías (Departamento de Planeación Nacional, 2010). De la misma manera se identificaron irregularidades en los distintos procesos de contratación en el sector público (Maldonado, 2011).

Ahora bien, estas irregularidades con el paso de los años se fueron incrementando, actualmente se evidencian los siguientes porcentajes en casos de corrupción, un 73% de los casos reportados se encuentran en el sector público, un 9% en el sector privado y un 7% equivale al sector judicial (Restrepo, 2019). Este 73% de casos se presenta de la siguiente forma: el proceso que lidera es la adjudicación o celebración irregular de contratos con un 29%, siendo la principal forma de corrupción o la más evidente, le sigue la violación a los principios de transparencia, idoneidad y responsabilidad en la contratación con un 17%, el abuso de contratación directa y el detrimento patrimonial por incumplimiento del objetivo contratado, ambos cuentan un 8% y por último se encuentra la apropiación ilegal de recursos en los contratos y los sobrecostos por irregularidades en la celebración con un 6% cada uno (Restrepo, 2019).

En Colombia, la corrupción nace una vez se identifica una necesidad, es decir, una vez se requiere de una intervención pública en pro del bienestar de la comunidad, el Estado debe proveer una solución que desencadena en programas y/o proyectos que enlazan al Estado con el sector privado (Gaviria, 2017). En este enlace Estado-Sector Privado es donde en la mayoría de los casos se desarrollan actos de corrupción, tales como los evidenciados en casos como La Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla, esta empresa de carácter mixto creada en 1991 contaba con una participación del 89% del Distrito de Barranquilla, y un 11% de capital privado (Tiempo, 2018). Hoy en día se encuentran abiertas varias investigaciones por irregularidades en las convocatorias por licitaciones con el fin de adquirir bienes y servicios, según el Tiempo (2018) se evidencian sobrecostos de alrededor de \$27 mil millones de pesos en la ejecución de estos. Otro de los casos más polémicos en el país es El Programa de Alimentación Escolar en la Guajira, en el cual los entes privados pagan coimas a funcionarios públicos y con su ayuda se adquieren estos contratos de los cuales se lucran, pero todo a base de una necesidad básica de la región tal como lo era la alimentación de niños, niñas y adultos mayores (Arévalo, 2019). Las dinámicas de corrupción se presentan en todos los sectores tal como se evidenció en el caso de corrupción de SaludCoop, un desfalco en el sector de la salud en Colombia, esta EPS hacía millonarios recobros al Estado y estos eran utilizados para incrementar el patrimonio de la entidad en vez de ser destinados a la prestación de salud de sus 7'000.000 afiliados, los recursos utilizados inapropiadamente alcanzarían cerca de los \$770.000'000.000 al 2017 (fiscalía general de la Nación, 2018).

En la medida que los escándalos de corrupción y las irregularidades en las contrataciones fueron incrementado, la población se acostumbró a la corrupción y

aprendió a tolerar este comportamiento, y así una vez se descubren los llamados “elefantes blancos” o algún caso de corrupción en las diferentes escalas territoriales, la reacción del ciudadano común tiende a ser ignorar este factor, además, si algún ciudadano identifica acciones corruptas no las denuncia porque las percibe normales (Gaviria, 2017). Este comportamiento es un síntoma de problemas sociales más profundos, tales como fallas en la educación que limitan el pensamiento crítico en la población y sus implicaciones morales, la corrupción se percibe como violación a la ley a partir de las decisiones éticas individuales, por ende, la aceptación generalizada de este comportamiento se debe abordar desde la educación, con el fin de reforzar las falencias en la percepción y aprobación de la corrupción (Thoumi, 1999).

La corrupción en Colombia le cuesta al Estado 18.400 millones de dólares, equivale a aproximadamente 60 billones de pesos anuales (Velásquez, 2018), alrededor del 5% del Producto Interno Bruto (PIB), costos que no solo repercuten en el desarrollo competitivo del país, sino en el desarrollo social, económico y político (Procuraduría General de la Nación, 2018). Esto se refleja en el desarrollo económico, en factores tan elementales como los costos de transporte, ya que si una concesión vial sufre de retrasos por incumplimientos y se ve envuelta en un proceso de corrupción esto le genera un retraso al sector productivo colombiano, dificultando las dinámicas económicas y disminuyendo el crecimiento económico del país, ya que el fin de estas obras es brindar herramientas para el desarrollo económico, social y político, y un fallo en estas repercute directa e indirectamente en estos factores (Gaviria, 2017).

En este artículo se busca relacionar la cultura de la corrupción con los procesos de contratación entre el Estado colombiano y empresas multinacionales a partir del análisis

y estudio de dos casos de alto impacto en la sociedad colombiana, los casos en cuestión son: 1) REFICAR, la refinería de Cartagena que representa uno de los mayores escándalos de corrupción del país en los últimos 10 años, este se caracteriza por la decisión del primer gobierno de Álvaro Uribe de otorgarle la obra de modernización de la refinería de Cartagena a la multinacional Glencore International AG (Robledo, 2016). 2) Odebrecht S.A es el *holding* del Grupo Odebrecht; según el departamento de Justicia de Estados Unidos entre el 2001 y 2016 este holding pagó aproximadamente USD \$11 millones en sobornos para la adjudicación de proyectos, con un beneficio total aproximado de USD \$50 millones (Guzmán, 2018).

Para dar respuesta a lo planteado el presente artículo se compone en primer lugar por la revisión de la literatura, la cual da mención a investigaciones y diferentes artículos que hacen referencia a la cultura de la corrupción entre el Estado Colombiano y las empresas multinacionales, luego tiene lugar la metodología donde se abarcan los instrumentos utilizados para la recolección y el análisis de la información, seguido de una aproximación al marco legal de los procesos de licitación en Colombia, el desarrollo de los casos de estudio y un análisis de la cultura de la corrupción en los casos de estudio y los resultados.

## **1. Revisión de Literatura**

La corrupción en Colombia ha sido uno de los temas con mayor complejidad en el ámbito político, social y económico. Con base a esto se recolectaron diez investigaciones que profundizan la corrupción en el sector público, la corrupción en el sector privado y las consecuencias de esta en la economía colombiana y los diferentes procesos administrativos. En las investigaciones encontradas se puede observar que la mayoría de estos se presentan en un periodo de tiempo entre 1994-2019. En este período se aborda la

corrupción en distintos enfoques, desde su historia, las implicaciones culturales de la corrupción, y los procesos de corrupción en el sector administrativo.

Una de estas investigaciones hace referencia a la corrupción con un enfoque histórico, la describe como una dinámica cultural y como se desarrolla está en el entorno económico colombiano, además se tratan los factores de la corrupción en la vida social del país y cómo eso afecta los valores de la sociedad y la cultura organizacional de las empresas (Arcos, 2013). Por su parte Ruiz (2013) expone los costos de estas dinámicas a la sociedad colombiana, cuánto le cuesta al pueblo estos actos y que consecuencias económicas conllevan para el sector privado, se puede observar en esta investigación cómo la corrupción comienza a hacer parte de los procesos relacionados al sector público, menciona algunos de estos; la planeación, el presupuesto, la gestión de recursos humanos, la administración de recursos físicos y el control fiscal. A las problemáticas expuestas por los anteriores autores Arrieta (2019) propone un manual de buenas prácticas para los funcionarios públicos como una medida de contención a los actos de corrupción en los entes estatales. Martínez & Ramírez (2016) a partir de esto identifican la forma en la que se manifiesta la corrupción en el sector público de una forma general y específica, se menciona que uno de los procesos donde más se evidencia la cultura de la corrupción es en las contrataciones estatales.

Una vez se identificó que las contrataciones entre el Estado y el Sector Privado es el proceso en el que más se evidencia la corrupción Villegas (2018) desglosa el caso de Odebrecht, uno de los más polémicos en la última década basado en la entrega de coimas con el fin de recibir contratos en la concesión de la vía al mar, estas coimas fueron entregadas a funcionarios del alto gobierno y denunciadas por auditores. Robledo (2016)

estudia, expone y analiza la corrupción en el poder colombiano, el abuso del poder y la complicidad del sector privado en estas dinámicas de corrupción, específicamente habla de casos de corrupción como REFICAR uno de los más escandalosos de los últimos 10 años. A partir de esto se brinda una visión de cómo se vive la corrupción en Colombia y cómo a pesar de que hay múltiples antecedentes históricos (obras de infraestructura, coimas, campañas electorales con compra de votos, empresas fantasmas, contrataciones irregulares, entre otros), se evidencia una alta aprobación por parte de la sociedad a estos actos. Gaviria (2017) explica, expone y argumenta las dinámicas de la corrupción en Colombia y las consecuencias de esta en el mercado, brindando una visión de cómo la sociedad colombiana acepta este tipo de actos, como ejemplo toma el carrusel de la contratación, polémico caso de corrupción que se desarrolló en Bogotá sobre la contratación de obras de infraestructura vial y de transporte público, evidenciando que la corrupción no es solo un acto político, sino que conlleva implicaciones éticas y sus consecuencias afectan la política, la economía y la cultura. De igual forma, Thoumi (1999) aborda la corrupción como un síntoma de un problema social más profundo, es decir, la corrupción como una consecuencia de la falta de educación y fallas éticas.

Lo que diferencia este artículo es la cobertura, es decir, se abarca la problemática de la corrupción en las contrataciones entre las multinacionales y el estado desde los primeros procesos de contratación derivados de la apertura económica, hasta la actualidad, evidenciando la trascendencia y evolución de estos. De esta forma se brinda un espacio para analizar la corrupción desde una perspectiva ética, ya que al estudiar este periodo de tiempo se evidencia como la corrupción se incrementa; en este artículo se busca estudiar, analizar y exponer el papel de la ética en estos actos de corrupción.

## 2. Metodología

Esta investigación es de tipo cualitativo. Según Sampieri, (2014) los interrogantes y su respuesta se desarrollan de manera dinámica con un flujo más bien circular, ya que los hechos y su interpretación no siguen la misma secuencia y difieren en cada investigación. El alcance es descriptivo ya que permite caracterizar situaciones y sus propiedades en una población determinada siendo la población las empresas que tienen relaciones comerciales con el Estado Colombiano (Sampieri, 2014). La lógica de esta investigación es inductiva porque establece conclusiones generales basándose en recopilaciones de hechos mediante la observación, estas observaciones se hacen tomando casos particulares y a partir de estos hacer inferencias a nivel general (Dávila, 2006).

El instrumento de recolección de información que se utiliza en este artículo es la ficha de lectura que se compone por la referencia, el objetivo central del texto, las citas textuales, la conexión de las citas textuales con el artículo y finaliza con las preguntas. Sirve para evaluar, describir y organizar la información que se obtiene, y recolectar datos acerca de lo que se investiga en este artículo. Las fuentes utilizadas en este artículo principalmente son académicas, sin embargo, como la información de ciertos casos es reciente se utilizan también, revistas y periódicos actuales de Colombia como La República, El Tiempo y El Espectador.

En el presente artículo se utilizará el método de pensamiento crítico propuesto por Elder y Paul (2012) el cual se compone de ocho factores, 1) Claridad: Se busca que la investigación sea comprensible y el significado pueda ser captado; 2) Exactitud: La investigación debe brindar claridad y evitar distorsiones; 3) Precisión: Debe aportar los detalles necesarios para una correcta comprensión; 4) Relevancia: Se busca dar distinción

a la pregunta, profundizando los objetivos de esta investigación; 5) Amplitud: Se abarcan múltiples puntos de vista a partir de documentos y experiencia empírica; 6) Lógica: La investigación pretende generar conclusiones generales a partir de casos particulares por medio de la observación; 7) Importancia: Para la realización de este trabajo se abordan teorías desde la cultura y la corrupción; 8) Equidad: A partir de la información recolectada se pretende realizar una investigación profunda clara y precisa sobre la cultura y la corrupción (Elder y Paul 2012).

### **3. Corrupción en el marco legal en la contratación entre el Estado y las Multinacionales**

En Colombia existen diferentes modalidades de contratación para la adquisición de bienes y/o servicios requeridos por el Estado, entre estas se encuentra la licitación pública, este es un proceso participativo en el cual se busca obtener condiciones favorables de compra o ejecución para un determinado programa o proyecto (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2013). Este se realiza mediante convocatorias o concursos con diferentes proveedores para otorgarse así la contratación del bien o servicio requerido por la organización. Primero, el organismo público que va a licitar una obra debe explicar mediante una documentación las necesidades que desea satisfacer y las condiciones que está dispuesto a pactar (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2013). Segundo, las entidades que están dispuestas o interesadas a participar deberán inscribirse presentando la documentación pertinente donde justifique que posee los medios adecuados, entre esta se deben tener en cuenta ciertos requisitos indispensables, tales como la experiencia de la empresa en la realización de proyectos en esta área, dicha entidad debe entregar constancia de la data de la compañía y por último, está debe

presentar los estados financieros emitidos por la compañía acompañados de una auditoría externa para validar su legalidad, como una medida de control se debe contar con inspectores fiscales para hacerle seguimiento al proceso (Atehortúa, Moreno & Posada, 2017). Posteriormente se debe presentar una propuesta de plan de trabajo para ser desarrollado (Atehortúa, Moreno & Posada, 2017). Una vez cerradas las inscripciones la empresa interesada deberá evaluar las ofertas y posteriormente procede a la adjudicación de un contrato con la oferta que se considere pertinente para llevar a cabo el proyecto (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2013).

El proceso de licitación y adjudicación para un programa o proyecto debe ser transparente, público y equitativo; de tal forma que cualquier entidad pública/privada que cumpla con los requisitos para ejecutarlo pueda presentar su propuesta (Atehortúa, Moreno & Posada, 2017). De esta forma para garantizar la transparencia y legalidad de una licitación esta cuenta con los siguientes componentes: 1) La preparación de las bases: proceso en el cual el gobierno se encarga de establecer los parámetros y exigencias requeridas para el desarrollo del programa/proyecto, estos deben ser claros, concisos y de fácil comprensión para los entes interesados; 2) La publicación de la Convocatoria: este es el llamado a toda aquella entidad pública o privada que esté interesada en aplicar a esta licitación; 3) Publicación de las Bases: una vez se realizó el llamado a los interesados, un primer filtro de estos es la publicación de las bases a partir de las cuales se exponen las necesidades particulares del proyecto y lo que se espera de las entidades interesadas, la diferencia entre la publicación de la convocatoria y la de las bases yace en la profundidad de la información; 4) La presentación de propuestas: espacio en el que las empresas que manifestaron su interés en la convocatoria presentan sus propuestas en base a los términos y condiciones expresados con anterioridad, esta fase del proceso es secreta para evitar

confusiones y plagio; 5) Apertura de ofertas: en esta fase las propuestas recibidas ya previamente estudiadas y analizadas se publican con el fin de que la opinión pública esté al tanto de lo que se propuso y las entidades que realizaron estas; 6) Por último, se encuentra la resolución de la autoridad: fase final en la que el gobierno a través de la autoridad designada para el estudio de la licitación informa el candidato que cumplió con todos los términos y condiciones o en su defecto si ninguno de los candidatos lo logró (Rincón & Mora, s.f). 7) Una vez se publiquen los resultados y se otorga el proyecto a una entidad se procede al proceso de adjudicación del contrato para su posterior ejecución, en esta parte del proceso entran nuevos entes de control estatal tales como la Contraloría General de la Nación, la cual regula la entrega de informes de desarrollo de los proyectos, es decir, esta emite los parámetros bajo los cuales la entidad encargada de desarrollar el proyecto debe entregar cuentas sobre el desarrollo del proyecto y el uso de los recursos económicos (Contraloría General de la Nación, 2020).

El Estado colombiano cuenta con un sistema de licitación, adjudicación y ejecución transparente, sin embargo, dentro de los componentes de las licitaciones se encuentran determinados factores que complejizan el control de la adjudicación de contratos para programas y/o proyectos tales como, que en la convocatoria la información no sea clara y se preste para malos entendidos, o en la publicación de las bases se encuentren términos ambiguos y que en vez de clarificar el proceso de pie a una libre interpretación de estos (Atehortua, Moreno & Posada, 2017). En la presentación de proyectos esta fase debe ser secreta dando pie, así a coimas con el fin de favorecer el resultado de la adjudicación de la licitación; en el proceso de adjudicación de contratos se evidencia la corrupción en las negociaciones de presupuestos y tiempos de entrega, ya que se se tienden a brindar presupuestos flexibles a adiciones y plazos con poca claridad; y en la fase de la ejecución

del proyecto las fallas en la entrega de los informes de avance, los informes financieros y la falta de control y revisión por parte de los entes de encargados de auditar a estos procesos, es otro indicador de corrupción (Atehortua, Moreno & Posada, 2017).

El control y seguimiento a todas las fases de la contratación pública se encuentra a manos del Estado a través de sus entes de control tales como la Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, y la Corte Suprema, sin embargo, las disposiciones generales aplicables a todos estos procesos se contienen en leyes y decretos emitidos tanto por el ente legislativo como el judicial, de tal forma que los entes de control tengan parámetros en los cuales medir la transparencia y legalidad de estos desde el proceso de licitación hasta la entrega de resultados (Corte Constitucional, 2002).

Estos procesos de licitación y adjudicación de contratos se regulan a través de las siguientes leyes y decretos:

1. Ley 1150 de 2007 esta tiene como objeto introducir modificaciones a la ley 80 de 1993, y de la misma manera agregar disposiciones generales aplicables a toda contratación de recursos públicos; es decir, esta ley brinda las disposiciones generales aplicables a todo proceso de contratación pública, cubija desde la transparencia en los procesos de licitación hasta la ejecución y entrega de resultados de estos (Congreso de la República, 2007).
2. Decreto 1510 de 2013 en el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, es decir, reúne las disposiciones de la Ley 1150 de 2007 y las articula con las funciones y disposiciones del programa Colombia Compra Eficiente, se caracteriza por ser una unión de leyes con el fin de tener un mayor

alcance en cuanto a la regulación de las contrataciones públicas (Presidencia de la República, 2013).

3. Ley 1508 de 2012 Esta ley se enfoca específicamente en la contratación de agentes privados en el diseño, construcción y ejecución del proyecto, esta busca regular y generar disposiciones generales aplicables que salvaguarden la transparencia y legalidad de los procesos; dentro de lo que esta ley incluye se encuentran: la construcción, reparación, mejoramiento, mantenimiento o equipamiento, además de esto incluye los procesos de contratación privada para prestar un servicio público (Congreso de la República, 2012).

Ahora bien, el proceso de evaluación de programas y proyectos se encuentra cobijado en las siguientes leyes y decretos:

- 1) Decreto 4170 de 2011 A través de este se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública denominada *Colombia Compra Eficiente* organismo creado con el fin de desarrollar e impulsar herramientas y políticas públicas orientadas a la articulación, organización y control de los entes participantes en los procesos de compra de bienes o contratación pública en pro de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de recursos (Presidencia de la República, 2011). Las principales actividades desarrolladas por este organismo son: la capacitación de funcionarios públicos en transparencia de procesos, facilitar las negociaciones de la adjudicación de contratos entre el Estado y el sector privado (bien sea nacional o internacional), el desarrollo y difusión de políticas públicas que regulen el desarrollo de estas negociaciones, las cuales buscan que la ejecución de esta sea óptima y transparente cumpliendo con los plazos y presupuestos; la coordinación

con el Estado en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de los contratos y que los resultados sean los deseados, entre otros se encuentra también el apoyo al gobierno en el diseño, adjudicación y ejecución de programas y proyectos y consultas sobre la aplicación de las normas en estos procesos (Colombia Compra Eficiente, 2021).

- 2) Ley 1882 de 2018 Esta ley se crea para fortalecer las contrataciones públicas en Colombia, regular los procesos de licitación pública, asegura que las entidades estatales publiquen los informes de evaluación relacionados con los requisitos y documentos que son necesarios (Congreso de la República, 2018). Esta ley establece que para la evaluación de los programas y proyectos se deben entregar informes de desarrollo y resultados, a partir del cual se generan informes de evaluación y estos deben ser públicos 5 días hábiles en la plataforma Secop, en este espacio de tiempo los proponentes pueden realizar observaciones sobre este y la entidad estatal se encarga de retroalimentar estas observaciones de tal forma que se emite un informe final en el cual realiza observaciones sobre los resultados de este contrato; ahora bien, el proceso previamente mencionado solo se toma en cuenta la ejecución del proyecto sin tomar en cuenta el factor financiero, en la segunda etapa del proceso entra a evaluar el desarrollo de la oferta económica, en esta se hace el comparativo entre el presupuesto inicial del contrato y el presupuesto final, se analiza si hubo adiciones presupuestales y que generó las adiciones (Congreso de la República, 2018).

Ahora bien, la corrupción en las contrataciones entre el Estado y las multinacionales se evidencia en los procesos de licitación, adjudicación y ejecución de programas y/o proyectos, a continuación, se evidencia la cultura de la corrupción en los proyectos que

este trabajo busca estudiar, con el fin de aclarar y demostrar cómo se desarrollaron estos procesos y cuáles fueron los actos corruptos exponiendo la parte del proceso donde se llevaron a cabo estos.

#### **4. Casos que evidencian la cultura de la corrupción en las contrataciones estatales**

En Colombia las contrataciones entre el Estado y entidades privadas de todas las denominaciones (nacionales y multinacionales) se encuentran permeadas por comportamientos corruptos, los cuales se desarrollan a partir de la ausencia de control en los procesos de licitación, adjudicación y ejecución de estos programas y/o proyecto, en la última década, los casos con mayor impacto político, social y económico en cuanto a comportamientos corruptos en las contrataciones entre el Estado y las multinacionales son múltiples, en esta investigación se abordarán los casos de Odebrecht y REFICAR.

En primera instancia Odebrecht S.A es el *holding* del Grupo Odebrecht, compañía brasileña con presencia en más de 25 países en Latinoamérica y África. Para el caso Colombiano, Odebrecht se convirtió en uno de los escándalos de corrupción con mayor atención mediática recibida en la última década, esto gracias a los escándalos por coimas a altos funcionarios en pro de favorecer el resultado de tres licitaciones; estas licitaciones cuentan como factor común un diseño de parámetros de licitación que favorecieron a Odebrecht a la hora de presentar la propuesta, generando así que la única entidad concursante fuera la multinacional brasileña (Cachón, Beltran & Aranzazu, 2020). Las licitaciones en cuestión son El Proyecto Vial Ruta del Sol Sector II entre Cundinamarca y Cesar, La Transversal de Boyacá fase 2 y La Navegabilidad del río Magdalena.

Primero, El Proyecto Vial Ruta del Sol Sector II entre Cundinamarca y Cesar, proyecto adjudicado por el Instituto Nacional de Concesiones INCO (Hoy la ANI, Agencia Nacional de Infraestructura) en diciembre del 2009, por un valor de 3,6 billones de pesos, diseñado para la construcción, rehabilitación operación y mantenimiento de la doble calzada con una longitud aproximada de 528 kilómetros, adicionalmente para el año 2014 este contrato tuvo una adición con la inclusión de la ruta Ocaña-Gamarra (Atehortua, Moreno & Posada, 2017). El contrato adquirió protagonismo mediático cuando para el año 2017 solo contaba con 202 kilómetros de vía terminados, es decir, aproximadamente el 64% del total del proyecto, también contaba con problemas en las licencias ambientales para el desarrollo de la obra y traslado de redes (Betín, 2017).

Segundo, La Transversal de Boyacá fase 2, proyecto adjudicado en abril del 2012 por el INVIAS (Instituto Nacional de Vías), contrato otorgado por un valor de \$184 mil millones de pesos y consistió en la construcción de corredores prioritarios tales como 26 puentes y un túnel falso con una extensión de 49 kilómetros. En este contrato la corrupción se evidencia en las adiciones presupuestales al proyecto (aproximadamente \$168 mil millones de pesos) y en la actualidad se registra que la obra se entregó a satisfacción aun cuando hay denuncias sobre el estado inconcluso de la obra (Ordoñez, 2018).

Tercero, La Navegabilidad del río Magdalena, proyecto adjudicado en agosto del 2014 por Cormagdalena que consiste en la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena entre Puerto Salgar y Barrancabermeja, adicionalmente este otorgaba la operación y mantenimiento entre Puerto Salgar y Barranquilla con una extensión total de 908

kilómetros de río, contrato otorgado por un valor de 2,5 billones de pesos (Ordoñez, 2018).

Otro proyecto donde se pueden distinguir comportamientos corruptos es el de REFICAR, la Refinería de Cartagena, este proyecto nace conforme a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del año 2003-2006, específicamente bajo la propuesta de *Impulsar la exploración y explotación de hidrocarburos y minería* (Ley 812, 2003). Esta se consideró gracias al grado de obsolescencia que la refinería había alcanzado y la necesidad de reformas y actualización de la infraestructura y tecnología de las instalaciones, dando origen así al Plan Maestro de Desarrollo (PMD) de la Refinería de Cartagena el cual fue sometido a la revisión y aprobación del CONPES, el cual bajo el documento CONPES 3312 de 2004 aprobó el proyecto, este se sometió al CONPES dado que el desarrollo del proyecto excede el periodo del Plan Nacional de Desarrollo y periodo presidencial (Sarmiento, 2016).

Este documento tiene como objeto establecer los objetivos del proyecto, las pautas de desarrollo, la financiación y los tiempos de desarrollo (CONPES, 2004). Este destaca como objetivo principal del Plan Maestro de Desarrollo de la Refinería de Cartagena el de aumentar la capacidad de refinación manteniendo los costos fijos, modernizando las plantas y procesos, y reduciendo el nivel de azufre de la gasolina para alcanzar mayor competitividad en el mercado (CONPES, 2004). Para el año 2005 en consecuencia a la petición de las entidades interesadas en el proyecto se generó el documento CONPES 3336 de 2005 con el fin de modificar los plazos de presentación de proyectos y propuestas por parte de las multinacionales interesadas (CONPES, 2005).

En cuanto a la financiación de este proyecto el CONPES 3312 es claro en cuanto al monto de contratación para la ejecución afirmando que el presupuesto de ejecución es de US\$ 736 millones incluyendo un 10% en variaciones, o mayor o menor al valor, el documento expresa que para contratar este valor se debe realizar una licitación internacional para otorgar el contrato, el que sería un contrato “llave en mano” para evitar sobrecostos, además de esto, se le requería a los proponentes créditos bancarios aprobadas que en caso de presentarse sobrecostos estas opciones cubrirán los gastos (CONPES, 2004).

Para el desarrollo del proyecto el CONPES 3312 contempla que este se realizará bajo la adjudicación de un contrato que le otorga a la firma contratante la responsabilidad de realizar la ingeniería, compras y construcción (Engineering, Procurement and Construction– EPC), de esta forma una vez se adjudicará Ecopetrol entregaba el control del desarrollo del proyecto a esta entidad bajo una alianza mixta (CONPES, 2004).

El CONPES 3312 es la propuesta bajo la cual se debía regir Ecopetrol y el gobierno para la licitación, adjudicación y desarrollo del proyecto Plan Maestro de Desarrollo de la Refinería de Cartagena, el 25 de agosto del 2006 se adjudicó el Plan Maestro de Desarrollo de la Refinería de Cartagena a Glencore, multinacional Suiza especializada en minería; esto bajo un contrato de “llave en mano” por un valor de US \$630,7 millones, contrato que entró en vigencia en el año 2007 cuando Ecopetrol le cedió los activos en cuestión, este contrato contenía el 51% de las acciones de la Refinería (Semana, 2016). En noviembre de este mismo año Glencore contrató a la firma estadounidense Chicago Bridge and Iron (CB & I) bajo un contrato de “llave en mano” para la ingeniería básica, luego de esto CB & I empezó procesos de contratación a terceros (Sarmiento, 2016).

Para el año 2009 gracias a la falta de experiencia en el desarrollo de este tipo de proyectos de Glencore e inconvenientes en el financiamiento, la multinacional suiza sede y se da un proceso de recompra de acciones por parte de Ecopetrol. Para este proceso se acordó un valor de recompra de US \$549 millones, aproximadamente US \$109 millones por debajo del precio bajo el cual se adjudicó; este porcentaje (51%) lo adquirió la entidad privada Andean Chemical compañía subsidiaria de Ecopetrol. En mayo del mismo año, en cuanto a las cifras de financiación del proyecto se establece un presupuesto de US \$3.777 millones los cuales se debían financiar entre Ecopetrol S.A y capital privado proveniente de préstamos internacionales a nombre de Andean Chemical (Sarmiento, 2016).

Mientras tanto el contrato de costos reembolsables adjudicado en el año 2007 con CB&I seguía vigente pero como un tercero, para el año 2010 la Junta Directiva de REFICAR decide renovar el contrato con CB&I bajo el mismo modelo de contrato de costos reembolsables dándole así a la firma estadounidense el control total sobre el Plan Maestro de Desarrollo de la Refinería de Cartagena, con la responsabilidad de vender, comprar, construir y remodelar al juicio de CB&I, pero reconociendo los costos y sobrecostos del desarrollo del proyecto (Sarmiento, 2016). Una vez este contrato se firmó y se adjudicó la firma estadounidense comenzó un proceso de contratación desmedida, según la Contraloría General de la Nación en 2016 en el informe emitido afirma que se celebraron alrededor de 2390 contratos, 717 adiciones presupuestales y 1057 subcontrataciones, generando un sobrecosto del 100% al valor inicial del proyecto, todos estos procesos se encontraban a cargo de la firma estadounidense CB&I (Sarmiento, 2016).

El día 26 de abril del 2021 la Contraloría General de la Nación profirió el fallo sobre las irregularidades en el Plan Maestro de Desarrollo de la Refinería de Cartagena en

inversiones que no le agregaron valor al proyecto generaron costos por US \$997 millones (aproximadamente \$2,9 billones de pesos), por estos excesos la Contraloría señaló como responsables a cinco funcionarios de REFICAR, siete miembros de la Junta Directiva y cuatro multinacionales (El Espectador, 2021).

En las irregularidades presentes tanto en Odebrecht como REFICAR es evidente la aceptación, naturalización y recepción de los actos corruptos en las relaciones entre el Estado y las multinacionales, a continuación, se realizará un análisis de Odebrecht y REFICAR a partir de la cultura de la corrupción.

## **5. Cultura de la corrupción en Colombia, análisis de Odebrecht y REFICAR**

Las conductas corruptas en los procesos de contratación entre el Estado colombiano y las multinacionales se caracterizan por ser comportamientos colectivos, que son aceptados dentro de la cultura organizacional y nacional de las partes involucradas, esto permite el análisis de estas acciones tomando como base la organización en la que se ven evidenciadas las dinámicas que se presentan, y de esta forma poder identificar de qué manera la cultura de la corrupción se desarrolla (Graaf, 2003). El primer factor a analizar es el comportamiento colectivo, Graaf (2003) afirma que las formas colectivas de pensar, sentir y hacer determinan, en gran parte, las decisiones y el comportamiento de las personas, es decir, que al ser la corrupción un acto colectivo, brinda una aproximación al porqué la cultura colombiana acepta, comparte y replica estos comportamientos.

Un comportamiento colectivo está permeado por la percepción de las relaciones interpersonales, es decir, que tanto afecta el vínculo personal que se establece entre dos individuos con la forma de actuar de estos (Bhagat & Strees, 2009). Trompenaars (1993) en su dimensión cultural Universalismo vs Particularismo afirma que la aversión a la

incertidumbre en las sociedades está orientada a la percepción de las normas, es decir, qué tan relevantes, aceptadas y aplicadas son las normas de esta sociedad. Por ejemplo, para el universalismo las normas son respetadas aún sin supervisión u obligación, un individuo actúa conforme a las normas que su sociedad le impone y las respeta sobre las interacciones sociales. Por otro lado, el particularismo se basa en las relaciones interpersonales, es decir, las acciones, comportamientos y percepción de las normas está permeada por las interacciones sociales. Un individuo particularista está dispuesto a quebrantar una ley por su beneficio y por el beneficio de un tercero cercano, tal como se evidencia en las conductas corruptas colombianas, un funcionario público acepta una coima por su beneficio propio y actúa en beneficio al tercero gracias a la interacción social existente (Bhagat & Strees, 2009).

La cultura de corrupción en Colombia se puede analizar por medio de la distancia del poder, la cual representa el grado hasta el cual las personas dentro de una organización esperan y desean que el poder sea compartido de manera desigual (GLOBE, 2004). Esta distancia es alta, lo que significa que las personas con nivel relativamente alto de poder se sienten en la capacidad de disponer y actuar conforme a su beneficio personal para hacer uso de recursos públicos con fines de lucro individual, esto incrementando la brecha social, las prácticas desarrolladas dentro de una organización logran aportar al incremento de esta brecha, tal como se evidencia en organizaciones con un alto colectivismo institucional donde pequeños colectivos trabajan aislados con el fin de obtener un lucro superior (GLOBE, 2004). En Colombia, se evidencia que la distribución de los recursos no es equitativa y centrada en estos mismos focos de poder, gracias a esto la orientación al futuro en la cultura colombiana es baja, ya que se piensa y se actúa en pro de un beneficio inmediato, no en una proyección y beneficio constante a largo plazo.

Ahora bien, los comportamientos corruptos se realizan más a menudo en las funciones públicas, tales como programas y/o proyectos generados con el fin de solucionar una problemática, tal como la necesidad de fortalecer la industria del país (REFICAR) o la de mejorar su infraestructura (Odebrecht).

Estos comportamientos se evidencian en los proyectos adjudicados a la multinacional brasileña Odebrecht, cabe destacar que hay investigaciones en curso gracias a las evidencias en el pago de coimas a funcionarios del alto gobierno con el fin de lograr la adjudicación de estos proyectos (Cachón, Beltran & Aranzazu, 2020). Las coimas se realizaron en el proceso de convocatoria de las licitaciones, estas registraron pagos por aproximadamente \$11 millones de dólares a funcionarios de alto gobierno tales como viceministros, Senadores, Congresistas, líderes de campañas Presidenciales entre otros (Atehortua, Moreno & Posada, 2017). De acuerdo a la Ley 1150 de 2007 encargada de regular los parámetros requeridos para aplicar al proceso y la forma en la que el Gobierno presenta las pautas y requisitos para los interesados en el proyecto (Congreso de la República, 2007), en estos proyectos los requisitos exigidos a los oferentes favorecieron a la multinacional; la ejecución de los tres proyectos adjudicados a la multinacional se evidencia la ausencia de auditorías y expendio del presupuesto, ya que no se establecieron esquemas de control de informes de desarrollo y financieros, por ende se complejiza la evaluación de los resultados finales (Cachón, Beltran & Aranzazu, 2020). Para Odebrecht la corrupción es evidente en la naturalización de los actos corruptos, llegando a considerar estas actuaciones como parte de una cultura de la corrupción respaldada, aceptada y reproducida por los entes participantes, esta cultura de la corrupción se encuentra respaldada en una alta distancia al poder, un alto grado de particularismo en los que la búsqueda de un beneficio común entre un grupo de individuos permea la transparencia y

cumplimiento de la ley, tal como se evidencia en las coimas entregadas y las pautas de licitación óptimas para la multinacional, que fueron el resultado de los intereses individuales de un grupo de individuos pero que actuaron de manera conjunta para adquirirlo.

Uno de los mayores escándalos en los últimos 10 años es el caso REFICAR, en el que se evidencia la ausencia de control en las alianzas de naturaleza mixta (Estado y Sector Privado), de tal forma que aun cuando se establecen disposiciones aplicables de ley y parámetros bajo los cuales esta se debe regir y desarrollar a la hora de la ejecución el panorama es distinto, tal como se evidencia en este caso. El CONPES 3312 de 2004 fue el decreto bajo en el cual se aprobó el proyecto y este realizó observaciones y recomendaciones directas a Ecopetrol y al Ministerio de Minas y Energía dentro de las cuales se encuentran:

El modelo de contrato, el CONPES 3312 contempla que el contrato bajo el cual se va a desarrollar la ingeniería, compra y construcción se debe negociar y adjudicar bajo un contrato de “llave en mano” de tal forma que los excedentes presupuestales sean responsabilidad de la entidad privada, ya que en este se fijan precios y plazos para el desarrollo del proyecto, la firma Glencore responsable del 51% de las acciones de REFICAR le otorgó en el año 2007 a Chicago Bridge & Iron (CB&I) el contrato de la ingeniería básica del proyecto bajo el modelo sugerido por el CONPES 3312 “llave en mano” (CONPES, 2004). Sin embargo, para el año 2010 la Junta Directiva de REFICAR modificó la naturaleza del contrato de llave en mano a un contrato de costos reembolsables a Chicago Bridge & Iron (CB&I) en el cual la Junta adquirió la responsabilidad de cubrir los excedentes presupuestales, y CB&I por su parte contaba con

toda la libertad de contratar, comprar y disponer de tiempo y recursos, la Junta Directiva respaldó la decisión en que no se logró acordar un precio para la modernización de la Refinería (Sarmiento, 2016).

Gracias a las irregularidades en la contratación del proyecto, la financiación y el presupuesto se vieron afectados, en el CONPES 3312 se afirmaba que para la realización del proyecto se debía adquirir el mayor porcentaje posible de financiación privada, por ende, los entes participantes debían contar con préstamos aprobados en la banca internacional (CONPES, 2004). A partir de esto el CONPES 3312 sugirió un presupuesto inicial para licitación de la ingeniería del proyecto que la inversión de la entidad privada era de US \$806 millones con un nivel de incertidumbre del  $\pm 10\%$  para la ingeniería, incluyendo US \$70 millones que corresponden a las inversiones en las plantas de servicios industriales y este valor se vería reflejado en la participación del actor privado en el proyecto (CONPES, 2004). La multinacional Suiza Glencore adquiere el poder de decisión y por ende también la responsabilidad de aportar el capital privado para el desarrollo del proyecto; para el año 2009 la firma desiste de su participación en el proyecto en consecuencia a la falta de experiencia en el campo (Sarmiento, 2016). En cuanto a presupuesto este año luego del retiro de Glencore como accionista del proyecto se establece un presupuesto de USD \$3.777 millones, los cuales estarían conformados por contribuciones de Ecopetrol S.A junto los aportes de capital privado, capital privado que pasó a ser de Andean Chemical y con el endeudamiento adquirido con la banca internacional (Semana, 2016).

Ahora bien, luego de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la Nación se encontró que los préstamos solicitados a la banca internacional eran insostenibles y por

valores exuberantes, se otorgaron alrededor de 16 créditos (Sarmiento, 2016). La celebración desmedida de contratos por parte de la firma CBI llegó a duplicar el valor original del proyecto, llegando así a que el valor final del PMDC de fue de USD\$ 8.016 millones, el doble del valor inicial, esto gracias a las fallas previamente mencionadas en los contratos iniciales, la falta de experiencia de los inversionistas, la contratación desmedida por parte de CBI y las demoras en el desarrollo de la obra (Sarmiento, 2016).

El desarrollo del PMD de la Refinería según el CONPES 3312 debía iniciar en 2006 y culminar para el año 2012, sin embargo, este se vio dilatado por dificultades como la extensión de plazo de presentación de proyectos por parte de las entidades privadas, el retiro de Glencore, paros y protestas por parte de los trabajadores, problemas en la liquidación de los contratos, ausencia de control sobre los contratos y el mal manejo de la documentación; llegando así al año 2011 en el cual se debía tener un 65% de los avances del proyecto pero que los avances reales eran de un 53,7% pero con un 54% del presupuesto total ya utilizado (Sarmiento, 2016). En cuanto al control, recepción y revisión de informes de avance y presupuesto el CONPES 3312 contempla que la responsabilidad de vigilar, controlar y auditar el desarrollo de la obra estaba a cargo de la Junta Directiva de REFICAR (CONPES, 2004). La Junta contrató a la empresa extranjera de interventoría Foster Wheeler por un valor inicial de US\$95 millones pero que al final del proyecto a esta empresa se le pagaron alrededor de US\$231 millones denotando la imparcialidad de la firma interventora y los múltiples intereses personales que esta tenía sobre la ejecución del proyecto (Sarmiento, 2016).

Las dinámicas de corrupción que tuvieron lugar a lo largo de este proyecto son un claro ejemplo de la cultura de la corrupción en las relaciones entre Estado-Sector privado, ya

que aun cuando se establecieron disposiciones de ley tales como el CONPES 3312, la forma de actuar de los funcionarios tanto públicos como de las empresas privadas tomó otro rumbo, el del beneficio propio, tal como se evidencia en las alteraciones a las recomendaciones del CONPES 3312 y como estas se beneficiaron de forma directa e indirecta a las organizaciones involucradas. Esto denota un comportamiento particularista, ya que las conductas corruptas fueron realizadas por un colectivo de individuos que buscaban su beneficio, además de que indica un alto grado de colectivismo institucional pero solo a su nivel social, es decir, que este colectivismo lo que busca es el beneficio de una pequeña porción de la organización y aumentando las brechas de poder. En consecuencia, de esto las acciones que se realizaron, no contaban con una orientación al futuro, ya que solo tenían como fin el beneficio inmediato de los involucrados, por esto la Contraloría General de la Nación en su fallo del 26 de abril del 2021 señaló como implicados y responsables por las irregularidades y sobrecostos del Plan Maestro de la Refinería de Cartagena a doce personas naturales y cuatro organizaciones.

## **6. Conclusiones**

La cultura de la corrupción en Colombia está presente en las interacciones entre el Estado y el sector privado, especialmente en las contrataciones para la realización de programas y/o proyectos, tal como se evidencia en los casos de Odebrecht y REFICAR, en los cuales el pago de coimas y ausencia de control causaron multimillonarias pérdidas para el Estado colombiano.

Estas pérdidas para el Estado se ven reflejadas en los detrimentos patrimoniales que causan casos como el de REFICAR en que las demoras en este proyecto generaron que el país dejara de percibir ingresos por la exportación de crudo, por su parte en el caso

Odebrecht las demoras en las obras de infraestructura generaron una disminución al proceso de desarrollo de Colombia la afectar de forma directa su infraestructura vial. Aún cuando estos casos son evidentes, denunciados y llegan a ser sancionados, estos comportamientos pueden seguir tomando lugar gracias a las falencias en la evaluación de programas y/o proyectos.

La carencia de disposiciones aplicables de ley sobre la evaluación de proyectos facilita situaciones y actos corruptos. Esta ausencia en la evaluación también genera una brecha entre lo que se debe hacer y lo que se realiza, a partir de esta brecha se le otorga a los funcionarios y organizaciones un campo de acción en el cual estos son libres de actuar, de esta forma todas las brechas existentes entre el desarrollo del proyecto a su evaluación final son espacios en los que la corrupción toma lugar. En Colombia la corrupción logra ser parte de la cultura, de ahí nace la denominación cultura de la corrupción, ya que este es un comportamiento aceptado y que en estos espacios donde se registran ausencias de ley este comportamiento logra tomar lugar, llegando a causar altos detrimentos patrimoniales de la Nación como se evidencia en el caso de REFICAR o afectaciones a la infraestructura Nacional como se evidencia en el Odebrecht.

## Referencias

- Atehortua, Moreno & Posada (2017). Corrupción en los Negocios Internacionales en Colombia. Estudios de caso: Odebrecht y Reficar.  
<http://repositorio.esumer.edu.co/handle/esumer/2322>
- Agencia Nacional de Infraestructura, ANIscopio (2020). <https://aniscopio.ani.gov.co/carreteras-public/consulta/resumen-ejecutivo>
- Álvarez Rubiano, M, C & Bermúdez Quintero, M, A (2012). Evolución del comercio exterior de Colombia desde la óptica de los acuerdos comerciales.  
<https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=a41b46f7-9ca9-4c04-903a-fec42d2a3486>
- Arcos Dominguez, M, F (2013). Corrupción en la administración pública de las organizaciones.  
<https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/10686>
- Arevalo Daza, C, S (2019). Análisis de la gestión de riesgos en la contratación del Programa de Alimentación Escolar en La Guajira (2015-2017). Editorial Universidad Externado.  
<https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/1848>
- Arrieta, D, J (2019). La adopción de buenas prácticas administrativas en los sectores público y privado como estrategia de prevención de actos de corrupción.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6733372>
- Betín, T. (2017). Los grandes contratos de Odebrecht en 25 años en 46 Colombia. El Heraldó, págs. <https://www.elheraldo.co/colombia/los-grandes-contratosde-odebrecht-en-25-anos-en-colombia-326030>.

Bhagat, R,S & Strees, M,R (2009). Cambridge Handbook of Culture, Organizations, and Work.  
Cambridge University Prees.

Cachón, D & Beltran, E & Aranzazu, J (2020). La efectividad del proceso de contratación pública en Colombia y Perú. Revisión caso Odebrecht.

[https://repository.libertadores.edu.co/bitstream/handle/11371/3242/Canch%  
ltr%c3%a1n\\_Ar%c3%a1nzazu\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.libertadores.edu.co/bitstream/handle/11371/3242/Canch%c3%b3n_Beltr%c3%a1n_Ar%c3%a1nzazu_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CONPES 3312 (2004). Proyecto del plan maestro de la Refinería de Cartagena - PMD.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3312.pdf>

CONPES 3336 (2005). Modificaciones a la estrategia definida en el CONPES 3312 para la ejecución del plan maestro de la Refinería de Cartagena - PMD.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3336.pdf>

Congreso de la República. (2007). Diario Oficial 46.691 Ley 1150 de 2007.

[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_col\\_ley1150.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_ley1150.pdf)

Congreso de la República. (2012). Ley 1502 de 2012.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45329>

Congreso de la República. (2018). Ley 1882 de 2018.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84899>

Contraloría General de la República (2020).

[https://www.contraloria.gov.co/contraloria/planeacion-gestion-y-control/gestion-  
estrategica/plan-anticorrupcion-y-atencion-al-ciudadano](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/planeacion-gestion-y-control/gestion-estrategica/plan-anticorrupcion-y-atencion-al-ciudadano)

Colombia Compra Eficiente (2021).

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/14208>

Corte Constitucional (2002). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-979-02.htm>

Dane, (2020). Cuentas Nacionales. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>

Davila Newman, G (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales.

Departamento nacional de planeación (2003). Plan Nacional de desarrollo 2002-2006. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2010).

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2014). Participación privada en infraestructura PPCI-I. <https://www.dnp.gov.co/programas/participación-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-infraestructura-PPCI-I.aspx>

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2014). Programa de apoyo al proceso de participación privada y concesiones en infraestructura, Segunda etapa PPCI-2. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Participacin%20privada%20en%20proyectos%20de%20infraestructu/Resumeppci2.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2014). Participación privada en infraestructura PPCI-III. <https://www.dnp.gov.co/programas/participación-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion-privada-en-infraestructura-PPCI-III.aspx>

Departamento Nacional de planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país Tomos 1 y 2. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Elder y Paul (2012). The Thinker's Guide to Analytic Thinking. The Foundation for critical Thinking.

El espectador (2021). Contraloría falla en caso Reficar: daños fiscales ascienden a \$2,9 billones. <https://www.elespectador.com/noticias/economia/contraloria-falla-en-caso-reficar-danos-fiscales-ascienden-a-29-billones/>

El Tiempo (2018). Saqueo a Barranquilla en caso Triple A llega a los \$264 mil millones. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/saqueo-a-barranquilla-en-caso-triple-a-llega-a-los-264-mil-millones-196284>

Fiscalía general de la nación (2018). Detenido Carlos Palacino por el caso SaludCoop. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/detenido-carlos-palacino-por-el-caso-saludcoop/>

Gamarra, J (2006). Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. <https://econpapers.repec.org/paper/bdrregion/70.htm>

Gamarra, J (2006). Agenda anticorrupción en Colombia: reformas, logros y recomendaciones. Editorial Banco de la República Centro de Estudios Económicos Regionales. [https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/DTSER-82.pdf](https://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-82.pdf)

Gaviria Barreto, J, S (2017). Corrupción en Colombia: una problemática que nos afecta a todos. Editorial. Colegio de Estudios Superiores en Administración.

<https://www.semanticscholar.org/paper/Corrupci%C3%B3n-en-Colombia-%3A-una-problem%C3%A1tica-que-nos-a-Barreto/d2d87f5f55ba5aa051c2a3b00c77f409f70fe5a2>

Gaviria Ochoa, L (2012). Crisis de la planificación en América Latina. Rastreador.

[https://www.academia.edu/5000437/Crisis\\_de\\_la\\_planificaci%C3%B3n\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](https://www.academia.edu/5000437/Crisis_de_la_planificaci%C3%B3n_en_Am%C3%A9rica_Latina)

Graaf, G (2003). Causes of corruption: Towards a contextual theory of corruption.

<https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/2286235/Causes+of+Corruption+++Towards+a+Contextual+Theory+of+Corruption.pdf>

Guzman Castaño, N (2018). Estudio de caso: Odebrecht. Editorial EAFIT.

<https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/12940>

GLOBE. (2004) GLOBE Project Summary.

Jaramillo Jaramillo, A (1992). La Apertura Económica en Colombia. Revista Universidad EAFIT.

Londoño Rendón, C. E. (1998). La Apertura Económica en Colombia. Medellín: Escuela de Humanidades UPB.

Maldonado Copello, A (2011). La lucha contra la corrupción en Colombia: La carencia de una política integral. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08285.pdf>

Martinez Cardenas, E, E & Ramirez Mora, J, M (2006). La corrupción en la contratación estatal colombiana: una aproximación desde el neoinstitucionalismo.

<https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/622/598>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, (2013). Contratación Pública.

<http://www.aplicaciones-mcit.gov.co/cincopasos/c2.html>

Ordoñez Rodríguez, S, V (2018). Análisis de la corrupción en Colombia. referencia transversal de Boyacá fase 2 - caso Odebrecht. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/17405>

Presidencia de la República. (2011). Decreto 4170 de 2011.

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/14208>

Presidencia de la República. (2013). Decreto 1510 del 2013.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>

Procuraduría General de la Nación (2010). Informe sobre presupuesto de inversión del Gobierno Central y entes territoriales.

Procuraduría General de la Nación (2011). Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas.

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/pi%20Metodologia\\_preventiva\\_PGN-final%20impresion\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/pi%20Metodologia_preventiva_PGN-final%20impresion(1).pdf)

Procuraduría General de la Nación (2018). La corrupción es casi una pandemia que exige respuestas internacionales: Procurador. [https://www.procuraduria.gov.co/portal/La-corrupcion\\_es\\_casi\\_una\\_pandemia\\_que\\_exige\\_respuestas\\_internacionales\\_Procurador.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/La-corrupcion_es_casi_una_pandemia_que_exige_respuestas_internacionales_Procurador.news)

Restrepo, M (2019). La corrupción en Colombia. <https://razonpublica.com/quien-la-corrupcion-en-colombia/>

Rincón, M. Córdoba, A (2020). Colombia: entre los países donde los esfuerzos anticorrupción están estancados. Transparencia por Colombia.

<https://transparenciacolombia.org.co/2020/01/22/colombia-entre-los-paises-donde-esfuerzos-anticorrupcion-estan-estancados>

Rincón & Mora (s.f). Proceso de licitación en Colombia. 50 - 55

[https://www.researchgate.net/profile/Oscar-Ruiz-Suarez/publication/318596247\\_Curado\\_del\\_concreto/links/59720ae60f7e9b40168d9322/Curado-del-concreto.pdf#page=49](https://www.researchgate.net/profile/Oscar-Ruiz-Suarez/publication/318596247_Curado_del_concreto/links/59720ae60f7e9b40168d9322/Curado-del-concreto.pdf#page=49)

Robledo, J, E (2016). La corrupción en el poder y el poder de la corrupción en Colombia.

Editorial Aguilar.

[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=2yeTDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=corrupcion+en+colombia+&ots=3E4Si6KLI7&sig=s9OwgkXZrUMWqgZ6pyf\\_5-uOZ8A#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=2yeTDQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=corrupcion+en+colombia+&ots=3E4Si6KLI7&sig=s9OwgkXZrUMWqgZ6pyf_5-uOZ8A#v=onepage&q&f=false)

Ruiz, Ruiz J, E (2013). Efectos económicos de la corrupción en la contratación estatal en

Colombia. <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/10905>

Sampieri R (2014). Metodología de la investigación

Sarmiento, L. M. (2016). Corrupción en Colombia Caso la Refinería de Cartagena.

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14830/SarmientoBolivarLinaMaria2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Semana (2016). Reficar: ¿el escándalo económico del siglo?

<https://www.semana.com/economia/articulo/reficar-las-irregularidades-por-sobrecostos/458610/>

Serrano, Cuervo A (2014). Corrupción en la contratación pública en Colombia.

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12906/CORRUPCI%D3N%20EN%20LA%20CONTRATACI%D3N%20P%DABLICA%20EN%20COLOMBIA.%20Aldemar%20Serrano.%20Oct.%208..pdf;jsessionid=75E642A27703B5FDB1DFD78543EA3EAA?sequence=1>

Tovar, J & Uribe, E (2008). Reflexiones sobre el crecimiento a largo plazo del sector agrícola en Colombia.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/8062/dcede2008-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Thoumi, F (1999) La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia.

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/982>

Uribe, J, D (1995). Flujos de capital en Colombia.

[https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5037/be\\_25.pdf?sequence=1](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5037/be_25.pdf?sequence=1)

Velásquez Loaiza, M (2018). Senado de Colombia da luz verde a consulta popular que endurecerá los castigos para los corruptos, ¿qué sigue ahora?.

<https://cnnespanol.cnn.com/2018/06/06/senado-de-colombia-da-luz-verde-a-consulta-popular-que-endurecera-los-castigos-para-los-corruptos-que-sigue-ahora/>

Vélez Escobar, C, A (2020). La corrupción en Colombia, aproximación al contexto socio - político antes y después de la Constitución de 1991.

<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/78412/71051382.2020.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Villegas Gomez, J, P (2018). Corrupción empresarial en Colombia. Un estado del arte.

<https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/13069>