



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**AUTONOMÍA DEL ESTADO Y  
PLURALISMO DEMOCRÁTICO VS. CORRUPCIÓN SISTÉMICA:  
Aproximación teórico-metodológica para el análisis del caso  
colombiano 1904 -2018**

Tesis que para optar por el grado de  
DOCTOR EN CIENCIA POLÍTICA

Presenta

**RUBÉN DARÍO LEÓN PINEDA**

**Tutora principal:**

DRA. ALICIA PUYANA MÚTIS  
(Investigadora Flacso México)

**Miembros Del Comité Tutor:**

DRA. SILVIA INCLÁN OSEGUERA  
(Instituto de Investigaciones Sociales UNAM)  
DR. HÉCTOR ZAMITIZ GAMBOA  
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM)  
DR. KHEM VIRG PUENTE MARTÍNEZ  
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM)  
DR. JULIÁN CÁRDENAS HERRERA  
(Investigador Flacso España)

Ciudad de México, Febrero 10 de 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



En Memoria de mi Madre,  
**Gladys Pineda Naranjo.**  
¡Cuánta bondad dieron tus manos!

A mi esposa Sandra y a mi hija Valentina.  
Sandra cubrió con amor, fe y esperanza los años  
de dificultad que pasamos mientras yo escribía esta tesis.  
Valentina me llenó todos los días el corazón de cariño y alegría.

A mi padre Álvaro León Guerrero, a mis hermanos Alexander y Francia Helena, a  
mi abuela Olga Naranjo. Mi familia es siempre fuente de esperanza.

## **Agradecimientos,**

Este texto está escrito en el plural, pero la responsabilidad de su escritura y los errores que puede contener son de mi exclusiva responsabilidad; si hay algún acierto o hallazgo afortunado, en ello soy deudor de mis maestros así como de los autores que consulté para entablar el problema y plantear su abordaje.

Agradezco de manera muy especial a la Doctora Alicia Puyana Mutis, docente investigadora de FLACSO México, quien aceptó ser mi tutora cuando este trabajo aún no tenía ni pies ni cabeza. Ella revisó de forma rigurosa y en varias ocasiones los borradores de este texto y me hizo infinidad de observaciones; sus aportes fueron fundamentales para darle a esta tesis su forma final.

Similar deuda de gratitud tengo con mis tutores de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Doctora Silvia Inclán Oseguera y el doctor Héctor Zamitiz Gamboa. No bastan palabras para reconocerles su gran profesionalismo, su amor por la ciencia y su voluntad indeclinable para cultivarla en mí. El seminario de investigación de la doctora Silvia Inclán fue un diálogo mayéutico del que surgieron muchas de las ideas que presento en este documento.

También estoy en deuda con el doctor Yann Basset; sus lecciones durante mis estudios de maestría fueron esenciales para plantear por primera vez el problema de la corrupción en el sentido profundo que caracteriza el pensamiento maquiaveliano.

El doctor Julián Cárdenas Herrera y el doctor Khemvirg Puente Martínez aceptaron ser parte de mi comité sinodal y antes de presentarles el borrador final me prestaron invaluable consejo.

La señora Patricia Brown, sus hijos Anel, Alán, Arlín y sus nietos Sofy y Alfredo, nos ofrecieron a mí y a mi familia las mejores muestras de hospitalidad mexicana. Vivimos en su casa de Coyoacán durante tres años y allí fuimos felices; esa deuda es impagable.

Profunda gratitud con la Ciudad de México y con el pueblo mexicano. Yo y mi familia recibimos grandes lecciones de fraternidad y condescendencia de las que nos declaramos eternos deudores.

Agradezco el invaluable apoyo económico de la Universidad Nacional Autónoma De México (UNAM), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) con sede en Argentina a través de la beca CLACSO-CONACYT y la beca CLACSO-OXFAM.



## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	13
El caso colombiano .....	17
Las variables .....	20
Metodología: Modelo Sistémico de la Corrupción .....	23
Objetivos .....	26
1. MODELOS Y ENFOQUES DE LA CORRUPCIÓN: DE LA ORTODOXIA DEL MODELO PRINCIPAL-AGENTE A LA HETERODOXIA DE LOS ENFOQUES SISTÉMICOS.....	31
1.1. Algunos estudios sobre corrupción en Colombia .....	31
1.2. ¿Ortodoxia o Heterodoxia?.....	36
1.2.1. La ortodoxia .....	39
1.2.2. Límites del pluralismo y la autonomía en el Modelo Principal-Agente.....	43
1.2.2.1. El enfoque micro-organizacional de Klitgaard, R. (1988):.....	43
1.2.2.2. Enfoque neoliberal (Tanzi, 1998):.....	44
1.2.2.3. Modelo principal-agente de Jain, A. K. (2011): .....	45
1.3. Enfoques heterodoxos de la corrupción.....	48
1.3.1. Corrupción Estructural (Sandoval-Ballesteros, I. (2013).....	49
1.3.2. Captura del Estado (Hellman, J. S. et al. 2001).....	50
1.3.3. Síndromes de Corrupción (Johnston, M. 2005).....	53
1.3.4. Corrupción como institución (Teorell, J. 2007) .....	56
2. EL MODELO SISTÉMICO DE LA CORRUPCIÓN Y LOS SISTEMAS CORRUPTORES.....	59
2.1. Análisis de Sistemas y Análisis Estratégico Relacional del Estado aplicados a la Corrupción Sistémica .....	60
2.2. Autonomía y pluralismo: variables de la corrupción sistémica y conceptos renovados. ....	66
2.2.1. Poder despótico, poder infraestructural y enraizamiento social .....	68
2.3. El Modelo Sistémico de la Corrupción.....	74
3. NEOLIBERALISMO: MÁS LIBERALIZACIÓN, MENOS AUTONOMÍA ESTATAL, MENOS PLURALISMO DEMOCRÁTICO .....	78
3.1. Análisis veridiccional del neoliberalismo .....	80
3.1.1. Poder absoluto del mercado .....	81

3.1.2. Neoliberalismo: Definición operativa .....	88
3.2. Competir por la captura del Estado.....	91
4. COLOMBIA 1904 – 2002: AUTONOMÍA ESTATAL Y PLURALISMO DEMOCRÁTICO. ANÁLISIS DIACRÓNICO DEL AMBIENTE CORRUPTOR .....	94
4.1. ¿Patrimonialismo o corrupción? Condiciones de la relación entre Estado y sociedad en Colombia antes de 1904.....	97
4.2. Relaciones del Estado colombiano y sus élites sociales entre 1885 y 2010 a partir de las variables de autonomía y pluralismo. ....	99
4.3. Oligarquías sin Estado (1810 – 1884) .....	104
4.4. Rafael Núñez y Rafael Reyes: Centralización territorial del poder estatal .....	107
(1885 – 1909).....	107
4.5. Las élites cafeteras se enraízan en el Estado (1910-1930) .....	110
4.6. Reformismo liberal: Despotismo de gobierno sin apoyos políticos.....	113
(1930–1946) .....	113
4.7. El Desarrollismo Vetado (1948 – 1970) y Frente Nacional (1958 – 1974).....	117
4.8. “Pastrano-turbo-lopismo” o el Enraizamiento Clientelar: 1970 - 1990 .....	125
4.9. Colombianización 1980 – 2006 .....	128
4.10. Doble captura criminal del Estado en el Siglo XX largo (1990 – 2010).....	132
4.11. Algunos casos emblemáticos de corrupción en Colombia desde 1990 .....	136
4.11.1. Hidroeléctrica El Guavio (1981-1992).....	137
4.11.2. Foncolpuertos (1993 - 1999).....	138
4.11.3. Proceso 8.000 (1995 - 1998) .....	139
4.11.4. Expropiación de Chambacú (1993 - 2002) .....	139
4.11.5. Acciones de la Sociedad Portuaria de Cartagena .....	140
4.11.6. Privatización de Inversiones de Gases de Colombia S.A., (Invercolsa) (1997 – 2007) .....	140
4.11.7. Dragacol (1995 - 2003) .....	141
4.11.8. Termorío (1997 – 2007) .....	141
4.11.9. Concesionaria del Magdalena Medio S.A. COMMSA (1997 – 2006) .....	142
5. AMBIENTES Y SISTEMAS CORRUPTORES: ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA DE CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA (2002 – 2010) .....	146
5.1. El ambiente corruptor (2002 – 2010): Captura de la regulación, la institucionalidad y la burocracia.....	149
5.1.1. Generaciones contractuales en la política de concesión de infraestructura entre 1993 y 2019 .....	152

5.1.2.	Cambios en el ambiente regulatorio en contra de los principios de planeación y libre conurrencia .....	158
5.1. 2.1.	Reforma de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) mediante la Ley 1150 del 2007 (Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos). .....	160
5.1.2.2.	Degradación de la Política Nacional De Riesgos Contractuales del CONPES mediante el Decreto 3460 de 2008. ....	163
5.1.2.3.	Modificación del régimen de garantías de contratación por solicitud expresa de un particular (Decretos 4828 de 2008 y 2493 de 2009) .....	165
5.1.3.	El ambiente institucional en el Instituto Nacional de Concesiones INCO .....	166
5.1.4.	Caracterización del ambiente burocrático: Los gerentes generales del INCO .....	171
5.1.4.1.	José Alejandro Torres Escallón. ....	171
5.1.4.2.	Juan Manuel Martínez. ....	171
5.1.4.3.	Luis Carlos Ordosgoitia.....	172
5.1.4.4.	Álvaro José Soto.....	173
5.1.4.5.	Gabriel García Morales .....	173
5.1.4.6.	David Eduardo Villalba .....	174
5.1.4.7.	Julio Cesar Arango.....	174
5.1.4.8.	Gloria Beatriz Álvarez.....	174
5.2.	El principal y su clientela: Actores, Demandas, Estrategias, Productos y Adaptaciones del Sistema Corruptor.....	178
5.11.9.	El Sistema Corruptor entre el Instituto Nacional de Concesiones y el Grupo Empresarial Nule	181
5.2.1.1.	Los actores y su posición .....	181
5.2.1.2.	Licitación INCO 01 de 2003 para adjudicar la Doble Calzada Bogotá-Girardot .....	182
5.2.1.3.	El Contrato de Concesión No. GG-040-2004 para la construcción de la Doble Calzada Bogotá-Girardot.....	185
5.2.2.	El Sistema Corruptor entre el Instituto Nacional de Concesiones y el Grupo Empresarial Solarte .....	188
5.2.2.1.	Los actores y su posición .....	189
5.2.2.2.	El Contrato 005 de 1999 para la construcción y mantenimiento de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca y su proceso de renegociación.....	189
5.2.2.3.	El dictamen sobre las renegociaciones de los contratos .....	193
5.2.3.	El Sistema Corruptor entre el Distrito Capital y sus contratistas: Operación del sistema	196

5.2.3.1. Los actores y su posición .....	197
5.2.3.2. Un principal en la sombra .....	199
5.2.3.3. Agentes de alta confianza .....	200
5.2.3.4. Roles de participación muy claros.....	201
5.2.3.5. Pacto de gobernabilidad; bloquear la oposición sumando aliados corruptos.....	201
5.2.3.6. Agente estructurador de las licitaciones .....	202
5.2.3.7. Comisión de éxito.....	203
5.2.3.8. Vínculos de afinidad, amistad, o consanguinidad .....	203
5.2.3.9. Pacto de gobernabilidad, pacto de impunidad .....	204
5.2.3.10. Crisis del sistema .....	205
5.2.4. Sistema Corruptor entre el INCO y los grupos empresariales Odebrecht, AVAL y Solarte. 208	
5.2.4.1. Los actores y su posición.....	209
5.2.4.2. La Licitación SEA-PI-01-2009 paso a paso .....	214
5.2.4.2.1. Reclutamiento de agentes de alta confianza. ....	214
5.2.4.2.2. Contacto e influencia directa sobre el principal.....	216
5.2.4.2.3. Cooptar al agente estructurador: Canal privado con el principal .....	218
5.2.4.2.4. Capturar al Gerente encargado de adjudicar .....	221
5.2.4.2.5. Proyectar futuros beneficios mediante renegociaciones, tribunales y contratos adicionales 225	
5.3. Corrupción Sistémica y neo patrimonialismo .....	227
5.4. Sistemas Corruptores: Flujo de demandas, estrategias y productos dentro del modelo .....	228
6. JUAN MANUEL SANTOS Y EL NEW WEBERIAN STATE: UN PROYECTO AUTONÓMICO Y PLURAL DE REFORMA DEL ESTADO (2010 – 2018).....	235
6.1. El poder del principal: Modificación de las condiciones ambientales en la ejecución del Contrato No. 001 de 2010 suscrito entre el INCO y los grupos empresariales Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte.....	240
6.1.1. Nuevo ambiente institucional: La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) .....	241
6.1.2. Nuevo ambiente regulatorio.....	245
6.1.3. Nuevo ambiente burocrático .....	248
6.1.3.1. Los ministros de transporte .....	248
6.1.3.2. Los presidentes de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI .....	254
6.2. ¿Cómo actuó el sistema corruptor de la Concesionaria Ruta del Sol frente a este nuevo ambiente regulatorio y qué consiguió? .....	256
6.2.1. Nuevos actores y su posición .....	256

6.2.2. Contrato de Estabilidad Jurídica.....	259
6.2.3. Otrosí 06, adición de obra al Contrato 001 de 2010 .....	260
7. CONCLUSIONES.....	272

## Índice de tablas

Tabla 1: Niveles de la corrupción postcomunista.....	38
Tabla 2: Matriz dicotómica para el análisis de conceptos, enfoques y casos de corrupción. .....	40
<i>Tabla 3: Dimensiones del poder del Estado</i> .....	70
Tabla 4: Autonomía estatal y Pluralismo democrático .....	72
Tabla 5: Relaciones del Estado colombiano y sus élites sociales entre 1885 y 2010 a partir de las variables de autonomía y pluralismo .....	100
Tabla 6: Reforma constitucional de 1936 .....	114
Tabla 7: Cuadro resumen de los casos de Corrupción (1990 – 2007) .....	143
Tabla 8: Evolución de las generaciones de contratación de infraestructura pública.....	157
Tabla 9: Estructura Institucional del Inco .....	167
Tabla 10: Conceptos de auditoría de la Contraloría General de la República.....	170
Tabla 11: Ambiente burocrático en el INCO .....	176
Tabla 12: Evolución del Contrato GG 040 -2004. Poca planificación y mucha renegociación.....	187
Tabla 13: Las una y mil renegociaciones del Contrato 005 de 1999 bajo el gobierno de Álvaro Uribe .....	190
Tabla 14: La ANI logra la nulidad del Contrato 13 y sus otrosíes, adicionales al Contrato 005 de 1999 para la construcción y mantenimiento de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca.....	194
Tabla 15: Contratación de Odebrecht en Colombia .....	211
Tabla 16: Sistema Corruptor Subnacional .....	229
Tabla 17: Sistema Corruptor Nacional.....	231
Tabla 18: Ejecución presupuestal ANI 2010 – 2017 .....	243
Tabla 19: Segunda Ola De Concesiones 4G .....	252
Tabla 20: Evolución del Contrato 001 de 2010 .....	264
Tabla 21 Firmas concesionarias con mayor participación del total de adiciones firmadas entre 2009 y 2010 al amparo del artículo 28 de la ley 1150 de 2007 .....	265
Tabla 22. Firmas concesionarias con participación minoritaria del total de adiciones.....	266
Tabla 23. Valor total de adiciones firmadas entre 2009 y 2010 .....	267
Tabla 24. Últimas concesiones de tercera generación .....	268

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1: Hipótesis del Mecanismo Explicativo.....	22
Ilustración 2: Representación del Modelo Sistémico de la Corrupción .....	23
Ilustración 3: Modelo de Sistema Político de Respuesta Dinámica .....	61
Ilustración 4: Modelo Simplificado de Sistema Político .....	62
Ilustración 5: Modelo Sistémico de la Corrupción simplificado. ....	65
Ilustración 6: Modelos Sistémico de la Corrupción .....	75
Ilustración 7: El expresidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez y altos funcionarios de la firma brasilera Odebrecht en la Casa de Nariño. (Fuente: Secretaría de Prensa, Casa de Nariño, 2009).....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Ilustración 8: Exalcalde Mayor de Bogotá Samuel Moreno Rojas e implicados en el Cartel de la Contratación. ....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Ilustración 9: Sistema Corruptor Grupo Nule - INCO (2003 - 2010).....	188
Ilustración 10: Sistema Corruptor Grupo Solarte - INCO (2003 - 2009) .....	195
Ilustración 11: Carrusel de la Contratación en Bogotá (2008 - 2010) .....	207
Ilustración 12: Sistema Corruptor Grupos Odebrecht, Sarmiento Angulo, Solarte (2006 – 2010) .....	226
Ilustración 13: Sistema Corruptor Grupos Odebrecht, Sarmiento Angulo, Solarte (2010 – 2014) .....	2715
Ilustración 14: Nuevo marco regulatorio, institucional y burocrático para proyectos de Cuarta Generación (4G) rompe la economía de captura de infraestructura.....	266

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de liberalización política y económica iniciados a fines del siglo XX se emprendieron con la justificación del combate contra la corrupción y por la consolidación de los mercados y la democracia. Treinta años después, la literatura sobre el tema encuentra que en los países en los que se adelantaron las reformas, la corrupción política y administrativa no solo persistió, sino que empeoró con la aparición de actores muy influyentes del sector privado. Durante las dos primeras décadas del siglo XXI en América Latina, esta situación puso en entredicho tanto la consolidación del sistema democrático en varios países, así como la confiabilidad, la eficacia y la legitimidad de las economías neoliberales.<sup>1</sup>

Más allá de la correlación y de la concomitancia observada en la literatura entre este tipo de reformas y nuevos tipos de corrupción como la Captura del Estado (Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. 2001), esta tesis se pregunta por la existencia de relaciones que expliquen la concomitancia entre la reforma neoliberal y las nuevas formas de corrupción. Para resolver esta cuestión adoptamos una perspectiva que analiza sistemas corruptores operando dentro de condiciones ambientales que favorecen su reproducción; esta perspectiva sistémica está presente en todo el desarrollo de la investigación.

Para definir estas relaciones hablaremos de Corrupción Sistémica y de sistemas corruptores tomando como referente el Estado y la sociedad colombiana durante el periodo que va desde 1904, cuando se hace evidente el ejercicio del monopolio legítimo de la fuerza del Estado, hasta los más recientes acontecimientos de corrupción que impactan sobre el actual gobierno, y que evidencian la influencia corruptora de organizaciones internacionales como el grupo Odebrecht, o poderosos actores nacionales como el Grupo AVAL. Con el análisis del caso buscamos **contrastar** la siguiente hipótesis:

*Los procesos de reforma del Estado bajo los parámetros neoliberales impactan negativamente sobre las variables de autonomía del Estado y pluralismo democrático, generando las condiciones ambientales en las que se desarrollan y crecen los sistemas corruptores.*

---

<sup>1</sup> El caso de mayor convulsión ha sido el de Venezuela, desde los violentos eventos del Caracazo en 1989, los intentos de golpe de Estado en 1992 y luego el fallido experimento de la izquierda chavista que resultó en un hundimiento generalizado de la economía. Más recientemente el caso chileno sorprendió al mundo al incendiarse el que se consideraba el mejor proceso de desarrollo económico latinoamericano, luego que en octubre de 2019 una empresa privada aumentara en 30 pesos las tarifas del metro en Santiago de Chile. En Colombia, luego de la firma de los Acuerdos de Paz de la Habana y del Teatro Colón en Bogotá, la corrupción pública y privada se manifestó como el problema fundamental que pone en tensión las relaciones entre el presidencialismo y los sectores sociales medios y populares en todas las regiones del país.

En esta hipótesis la variable dependiente está constituida por los sistemas corruptores, mientras que la variable independiente está dada por el grado de autonomía del Estado y de pluralismo democrático que, en el caso de la reforma neoliberal, se ven seriamente debilitados. Suponemos que en condiciones ambientales caracterizadas por un Estado con ausencia de autonomía y una democracia con ausencia de pluralismo, actores del sector público y privado son altamente exitosos empleando demandas, apoyos y estrategias orientadas a la captura del Estado y del Sistema Político. Estas reformas, sin ser ilegales, configuran ordenamientos ilegítimos de las relaciones entre el Estado, los gobiernos y los sectores influyentes de la sociedad, que favorecen una conducta depredadora de los segundos sobre el primero.

En esta hipótesis el Ambiente Corruptor se caracteriza por un Estado con ausencia de autonomía y una democracia con ausencia de pluralismo; del otro lado, se define el Sistema Corruptor como un conjunto de actores públicos y privados con capacidad de influencia sobre las instituciones estatales, que demandan el consumo privado de bienes públicos, y para obtenerlos despliegan estrategias orientadas a la captura del Estado y del sistema político.

La relación entre uno y otros no se define como una relación causal directa, sino que coloca ambos conjuntos de variables como fenómenos concomitantes dentro de un modelo en el que las reformas neoliberales constituyen el ambiente y los actores corruptores públicos y privados constituyen el sistema. Se trata de una relación que, en ciertas circunstancias, puede mantenerse en equilibrio, y en situaciones de crisis ambiental puede sufrir tensiones hasta el punto de la disolución del sistema o el cambio hacia un nuevo punto de equilibrio. El carácter dinámico de la relación en el tiempo obliga a analizarla en la mediana duración para identificar cambios ambientales en las variables de autonomía y pluralismo así como cambios sistémicos en las variables de actores, apoyos, demandas y estrategias.

Ante la dificultad de definir estas conductas como corrupción política o como corrupción administrativa, se plantea como objeto de estudio la “Corrupción Sistémica”, entendiendo por ella una colusión entre individuos y grupos del sector privado e individuos y grupos del sector público orientados a la captura del Estado, mediante el uso sistemático de sobornos, así como de poderosas y sofisticadas formas de influencia.

Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. (2001) han estudiado estos fenómenos a través de los conceptos de Captura del Estado y Economía de Captura, con los que describen tipos de corrupción en los que las empresas privadas utilizan estrategias ilegales o ilegítimas para instrumentalizar o influenciar a altos funcionarios públicos con el fin de producir leyes, normas, decretos, o regulaciones diseñadas para el beneficio particular y en perjuicio de la ciudadanía en general.<sup>2</sup> Teorell, J. (2007) se

---

<sup>2</sup> Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. (2001) emplean la idea de “corrupción a gran escala” para referirse a la Captura del Estado y a la Economía de captura; debido al enfoque de este trabajo aquí preferimos optar

aproxima al problema entendiendo estas formas de corrupción como patrones sistémicos de intercambios corruptos, en los que los presupuestos del Modelo Principal-Agente aparecen contrafácticos; la corrupción se manifiesta aquí como una propiedad de la estructura de interacción entre los actores sociales en vez de un atributo de sus actos. En una perspectiva similar, Johnston, M. (2005) analiza problemas sistémicos de corrupción a partir de los que denomina “Síndromes de Corrupción”. Aunque el trabajo de Johnston permite bosquejar la idea de la corrupción sistémica, su análisis tropieza con la sin salida de una democracia liberalizada, institucionalmente fuerte, pero deslegitimada frente a sus ciudadanos debido a la excesiva influencia de los poderosos. Por esta razón aquí intercambiamos el concepto de democracia por el de poliarquía (Dahl, R. 1971) que, en el sentido que Lindblom, C.E. (1982) le atribuye al término, constituye ya un sistema dispuesto para el ejercicio de la influencia de los más poderosos.<sup>3</sup>

Estas formas no tradicionales de corrupción están siendo estudiadas en América Latina con enfoques análogos; desde Colombia, Luis Jorge Garay (Salamanca, L., Salcedo, E., de León-Beltrán, I., y Guerrero, B. 2008) recogió estudios previos sobre captura del Estado para hablar de Reconfiguración Cooptada del Estado; el caso mexicano es descrito por Sandoval-Ballesteros I. (2013) como una forma de corrupción estructural, y el caso de Perú es analizado por Crabtree, J., & Durand, F. (2017) como una Captura Política del Estado por parte de las élites. En todos los casos, los autores se refieren a intercambios ilegales e ilegítimos entre el sistema político y actores privilegiados del sistema económico que abusan de su respectiva posición, privatizando bienes que solo el Estado es capaz de proveer.

Aunque todos estos enfoques analizan formas de corrupción concomitantes con los procesos de reforma neoliberal, aún no desarrollan un modelo dentro del cual se propongan mecanismos explicativos entre liberalización y corrupción que vayan más allá de la concomitancia, pero aportan recursos interpretativos que permiten construir y poner en discusión propuestas explicativas y metodológicas aplicables al problema.

Los análisis que aquí se articulan a estos presupuestos teóricos y conceptuales, y al caso específico de la corrupción sistémica en Colombia, nos permiten plantear seis aportes fundamentales; el grado de éxito en la demostración de cada uno de ellos es relativo, en la medida que constituyen problemas de carácter multidisciplinar que sobrepasan las capacidades del autor; aun así, señalan un horizonte de investigación que puede ser próspero desde el trabajo transdisciplinar:

---

por la idea de “Corrupción Sistémica” que se puede deducir de los trabajos de Johnston, M. (2005) y Teorell, J. (2007) .

<sup>3</sup> De acuerdo con Dahl, R. (1971: 18, 23) los sistemas poliárquicos consisten en “regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas ampliamente liberalizados y popularizados, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público... Cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos, y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político.

1. Define las formas de corrupción ocurridas con posterioridad a las reformas neoliberales del siglo XX como “Corrupción Sistémica”, esto es, que no encajan dentro de los parámetros ortodoxos de la corrupción política o la corrupción administrativa, sino que se enmarcan en el ámbito regulatorio que define el tipo de relaciones que establecen los sectores más influyentes y privilegiados de una sociedad con respecto al gobierno, al Estado y al sistema político.
2. Explica las cualidades corruptoras de la interacción entre los sectores influyentes y privilegiados de una sociedad con respecto a las capacidades del Estado a partir de las variables de autonomía estatal y pluralismo democrático: la ausencia de estas variables o su escaso grado de presencia indica débiles capacidades despóticas e infraestructurales del Estado<sup>4</sup> que le trasfieren a la corrupción un carácter sistémico. Significa que más allá de conductas ilegales de los actores, esta se manifiesta como arreglos ilegítimos entre los sectores sociales privilegiados e influyentes respecto de un Estado bajo captura, que se materializan en normas, regulaciones, instituciones y baja calidad de la burocracia.
3. Propone un Modelo Sistémico de la Corrupción que analiza sistemas corruptores actuando dentro de un ambiente corruptor. Los primeros son conjuntos de actores sociales y políticos que adoptan demandas y estrategias asimilables a la Captura del Estado; el segundo se caracteriza por un Estado con ausencia de autonomía y una poliarquía con ausencia de pluralismo, dos variables que determinan el éxito de las demandas y estrategias empleadas por los sistemas en su iniciativa de captura. Como todo sistema, los sistemas corruptores establecen un ciclo de retroalimentación con su ambiente a través de demandas, apoyos y productos; también sufren crisis, alcanzan nuevos equilibrios y pueden desaparecer cuando sus procesos y productos se hacen incompatibles con el ambiente (Easton D. 1969 - Jessop, B. 2014).
4. Aplica este marco conceptual, teórico y metodológico al caso colombiano en una doble perspectiva: una perspectiva diacrónica para aproximarse a las variables ambientales de autonomía y pluralismo desde el surgimiento de la República de Colombia en 1886, hasta inicios del siglo XXI (2002), y una perspectiva sincrónica para analizar el comportamiento de los sistemas corruptores en el campo de la contratación de grandes obras de infraestructura en el tiempo presente (2002 – 2018).

---

<sup>4</sup> El capítulo 3 define y amplía la relación entre las variables de autonomía estatal y pluralismo democrático y las categorías de capacidad despótica y capacidad infraestructural empleadas por Mann, M. (2008) para explicar las cualidades de los estados modernos y democráticos. También se asocia a estas capacidades la categoría de “autonomía enraizada” empleada por Evans, P., & Wolfson, L. (1996) para definir al Estado Desarrollista.

5. En este trabajo se emplean las categorías de Principal, Agente y Cliente como actores en el análisis empírico de los sistemas corruptores, pero ninguno de ellos sigue las conductas descritas en el Modelo Principal Agente. Es decir que aunque las categorías son útiles, el análisis sistémico de la corrupción corrobora el carácter contrafáctico de los supuestos del Modelo Principal Agente.
6. Aporta un marco interpretativo que explica la concomitancia entre corrupción sistémica y reformas neoliberales. No obstante, el caso colombiano revela que el mismo mecanismo explicativo atribuido al neoliberalismo es observable antes de esas reformas en la relación entre el Estado y las élites sociales más influyentes y privilegiadas; esto exige explicaciones adicionales que no se desarrollan con suficiencia en esta investigación.

### **El caso colombiano**

El problema planteado amerita un estudio comparativo con casos como el de Chile, México y Perú, donde también se prolongaron consistentemente las reformas neoliberales y se han producido estudios análogos sobre su relación con los problemas sistémicos de corrupción, pero preferimos enfocarnos en el caso colombiano para construir las bases conceptuales y teóricas de un estudio comparativo futuro.

Tal vez debido al carácter extremo de las problemáticas que ha enfrentado la institucionalidad colombiana, en especial por la multiplicidad de poderosos actores legales, ilegales, e incluso armados, que han ejercido históricamente influencia sobre ella, existe una significativa literatura acerca de fenómenos análogos a la captura del Estado que han acontecido antes y después de las reformas neoliberales. A través de estos se puede trazar el comportamiento de las variables de autonomía del Estado y pluralismo democrático en relación con grupos privilegiados o influyentes y la Corrupción Sistémica. Aunque el análisis de sistemas no obliga al estudio del tiempo ambiental o de sus antecedentes, una explicación de la concomitancia entre las reformas neoliberales y la corrupción sistémica exige preguntar por las posibilidades históricas que ha tenido el Estado colombiano para entablar relaciones autónomas y plurales respecto de la sociedad en general, antes de esas reformas.

La observación del proceso de liberalización en Colombia en concomitancia con la corrupción de carácter sistémico no está al margen de dificultades. En primer lugar, como en el resto del mundo, el tema de la corrupción en Colombia es un tema relativamente nuevo que aparece con fuerza solo al término de la Guerra Fría, lo que dificulta rastrear el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva histórica. Los historiadores no se refieren a ella como un problema central sino que se revela casi anecdóticamente como resultado de los debates entre un gobierno y sus opositores políticos; lo que si dejan observar los análisis históricos es la relación de

bloqueo de capacidades estatales derivada de la acción de élites oligárquicas con acceso a acumulación de capital, y un Estado débil con escasos recursos de acumulación y coerción, muchas veces cooptado por las élites para servir como instrumento de acumulación. Aunque no tenemos una historia de la corrupción entre el Estado y la sociedad, si podemos rastrear el comportamiento de las variables de autonomía estatal y pluralismo democrático durante la historia del Estado colombiano, mucho antes que se produjeran las reformas de tipo neoliberal.

Si bien el aumento significativo de los casos de corrupción sistémica a partir de 1990 y hasta la actualidad justifica la pregunta sobre la relación entre los ajustes neoliberales y la posterior oleada de corrupción, el análisis diacrónico parece indicar que el mismo mecanismo de la corrupción asociada a las reformas neoliberales estuvo activo antes de que estas se llevaran a cabo; esto significa que, antes que los ajustes neoliberales introdujeran disminuciones del pluralismo democrático y de la autonomía estatal a través de cambios regulatorios, institucionales y burocráticos, ya operaba un mecanismo análogo que le restaba al Estado capacidades despóticas e infraestructurales para definir un ambiente autónomo respecto de las élites y plural respecto de la sociedad en general.

La historia del sistema político colombiano durante el siglo XX evidencia la poderosa influencia de élites leseferianas, antiestatistas y cuasi-señoriales, sobre los procesos de reforma del Estado, incluso durante el periodo desarrollista; esto limitó la autonomía del Estado y el pluralismo democrático de manera concomitante con diversas formas de corrupción que pasan por el patrimonialismo, el neopatrimonialismo, la corrupción política y administrativa, la Captura del Estado y la Economía de Captura. Esta situación pone nuestra atención sobre la capacidad que tienen los actores públicos y privados privilegiados para definir el ambiente regulatorio, institucional y burocrático dentro del cual desarrollan transacciones a menudo ilegales y opacas, y muchas otras veces legales y transparentes pero ilegítimas. En todos los casos la pérdida de la autonomía estatal y el pluralismo democrático parecen determinantes y obliga a analizar el comportamiento de estas variables antes y después de las reformas neoliberales.

Como se verá, el poder de los grupos privilegiados se rastrea a partir de la constitución del monopolio de la fuerza del Estado colombiano, lo cual no sucede sino hasta la constitución de la República de Colombia (1886), la derrota definitiva de los ejércitos regionales durante la Guerra de los Mil Días (1899 – 1902) y el ejercicio despótico del presidente Rafael Reyes (1904-1909). Ante la fragilidad de la institucionalidad pública, las élites del café exhibieron menosprecio por el nuevo Estado y a la vez se atribuyeron algunas de sus principales funciones. La forma del Estado que se impuso a partir de ese poderío elitista determinó el bloqueo de capacidades despóticas e infraestructurales que pusieran en riesgo los privilegios; el mismo Estado frágil, privado de despotismo y de capacidad infraestructural, fue objeto de cooptación por parte de los industriales y los latifundistas en los años del desarrollismo, presa de captura de narcotraficantes, guerrillas y paramilitares en los años de la colombianización, y reorganizado como una economía de captura para las élites de la infraestructura a partir de las reformas neoliberales de 1990. Para

el historiador Marco Palacio, este proceso de bloqueo de la ampliación de la ciudadanía, conllevó primero a la dictadura y luego a la instalación de una élite plutocrática.<sup>5</sup>

Aunque este trabajo no explora el comportamiento de las élites sociales respecto de la política económica asociada a la renta petrolera, Puyana, A. (2011) revela un comportamiento elitista orientado a la apropiación de esas rentas en condiciones de débil infraestructura institucional y un régimen tributario regresivo, que no mejoró con el aumento del recaudo minero energético. Las débiles capacidades Estatales respecto de las élites en torno a esas rentas no arrojan resultados óptimos en la política petrolera; si las divisas derivadas de los descubrimientos de Caño Limón, Cusiana y Cupiagua liberaron al Estado de negociar la tasa de cambio con los cafeteros y permitieron aumentar el gasto social, han favorecido paralelamente la disminución del esfuerzo fiscal de las élites, una inequitativa redistribución de los recursos petroleros, y un sesgo pro urbano que impide privilegiar el desarrollo del sector agrícola para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza.

A pesar de la preexistencia de un ambiente favorable a la corrupción antes de las reformas neoliberales, la observación sincrónica revela un aumento significativo de casos de corrupción a gran escala a partir de 1990 y hasta 2018, justificando la pregunta sobre la relación entre los ajustes neoliberales y la posterior oleada de corrupción. Casos de corrupción sistémica del más alto nivel se produjeron durante el imperio del Cartel de Cali y la avanzada política de los paramilitares (1990 – 2010); mientras el Cartel de Cali capturó al Congreso de la República y las elecciones presidenciales produciendo el denominado Proceso 8.000 durante los gobiernos de César Gaviria (1990 – 1994) y Ernesto Samper (1994 – 1998), la alianza terrorista entre narco-paramilitares y políticos regionales capturó de nuevo al Congreso de la República junto con importantes entes territoriales y entidades del más alto gobierno durante las dos administraciones de Álvaro Uribe (2002-2006 / 2006-2010). Este proceso fue conocido como el de la Parapolítica.

Entre el periodo que va de 2002, cuando inicia la primera administración de Álvaro Uribe, hasta el 2017, a un año de acabar la segunda administración de Juan Manuel Santos, se conoció un cúmulo de hechos delictivos y criminales, muchos de los cuales son evidencia de sistemas corruptores funcionando a su máxima capacidad. Haciendo a un lado los innumerables casos de corrupción a nivel municipal y departamental, el listado cronológico de los casos de corrupción en el nivel nacional demuestra un aumento vertiginoso de eventos de corrupción sistémica desde el primer gobierno de Álvaro Uribe y hasta la actualidad, siendo el caso de captura del Estado por parte de la firma Odebrecht y del Grupo Sarmiento Angulo (Grupo Aval) el más ampliamente publicitado.

Cuatro razones adicionales hacen del caso colombiano un escenario de investigación privilegiado de la Corrupción Sistémica: primero, por haber sido observado tempranamente desde el enfoque de la captura del Estado

---

<sup>5</sup> Ver Palacios, M. 2003, capítulo 4: De la ampliación de la ciudadanía, a la dictadura y a la élite plutocrática.

(Vicepresidencia de la República, 2002); segundo, por poseer características de excepcionalidad, debilidad institucional y transición política que facilitaron la aplicación de reformas liberalizadoras; tercero, por poseer élites políticas, sociales e incluso criminales, que buscan en la agenda de reforma un instrumento para adaptar sus intereses a los de la reforma del Estado, y cuarto, porque a diferencia de sus vecinos suramericanos no giró a la izquierda durante el proceso de reforma sino que esta logró profundizarse aún más.

## **Las variables**

¿Qué entendemos por neoliberalismo y cuáles son los mecanismos explicativos asociados a la corrupción sistémica? Para resolver la pregunta, en el capítulo dos adelantamos un análisis veridiccional contrastando las bases ideológicas del liberalismo, definiéndolo como un “absolutismo del mercado”.

Se trata de un modelo de relaciones Estado-sociedad que no se basa en la autonomía de lo público y lo privado, sino en una penetración privada del espacio público; negando la existencia de algún tipo de bien general, la política se torna un mercado especial de intereses particulares que dispone la fuerza del Estado hacia los medios privados y no a los fines públicos. Como modelo de relaciones, rompe con la autonomía del Estado, y los principios de racionalidad-libertad-igualdad se restringen a un reducido grupo de actores privados que diluyen la frontera con el sector público en su más alto nivel.

Los elementos definatorios del neoliberalismo son el debilitamiento de la autonomía del Estado (E-A) a favor del trámite de los intereses de los sectores más influyentes del mercado, lo que remite a una poliarquía con pérdida de pluralismo (D-P). Ambas variables: (E-A) (D-P) constituyen los mecanismos explicativos a través de los cuales el ambiente regulatorio, institucional y burocrático, se hace favorable para la Captura del Estado, la Economía de Captura, la Corrupción como Institución, la Corrupción Estructural, la Reconfiguración Cooptada del Estado, la Captura Política del Estado o los Síndromes de Corrupción, entre otros términos utilizados en la literatura para identificar lo que hemos categorizado aquí como Corrupción Sistémica.

A manera de variables ambientales del sistema, entendemos la autonomía estatal como el conjunto de capacidades del Estado y su burocracia para ejecutar un programa de modernización haciendo abstracción de las demandas, apoyos e intereses particulares e inmediatos de los sectores sociales más influyentes. El pluralismo, rasgo definatorio de la democracia, constituye la apertura del Estado y el sistema político a la generación de productos y la recepción de apoyos con base a demandas de la sociedad en general, con cuidado de las minorías y con canales de diálogo con los opositores. Del lado de la sociedad, el pluralismo es la capacidad de los grupos diversos -incluyendo minorías y opositores- para transmitir al Estado y al

gobierno sus demandas. Estos rasgos son característicos de las democracias y no pueden alcanzarse solamente mediante la libre competencia en el mercado.

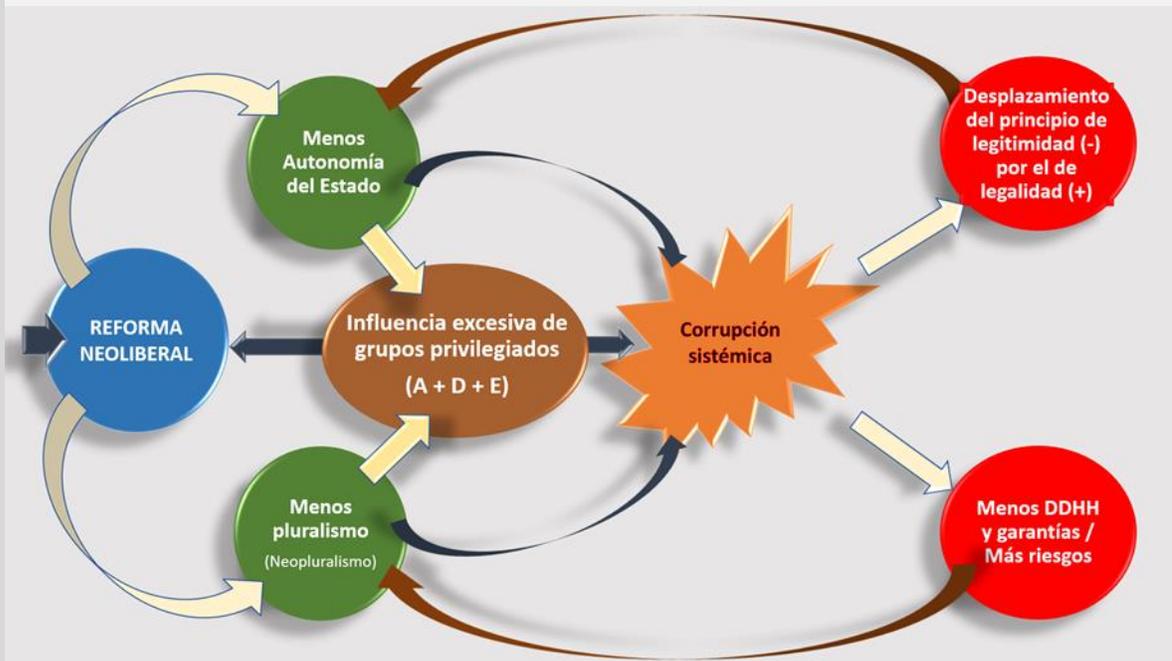
La literatura sobre capacidades estatales ha estudiado estas variables a través de categorías similares. Michael Mann estudia las capacidades autonómicas del Estado a través de la “capacidad despótica” y la “capacidad infraestructural” del Estado; mientras la primera remite a la idea de la autonomía estatal respecto de los sectores influyentes de la sociedad, la segunda remite al pluralismo característico de las sociedades democráticas. Según el autor, estas capacidades se mantuvieron en aumento a lo largo del siglo XX hasta la llegada de las reformas neoliberales (Mann, M. 2008).

La misma articulación conceptual se evidencia en las variables de “autonomía” y “enraizamiento” empleadas por Peter Evans como factores del Estado Desarrollista. Si el enraizamiento hace referencia al pluralismo, en la medida que implica una estrecha retroalimentación del Estado con los sectores productivos de la sociedad, la autonomía asegura que esta retroalimentación no termine en la captura del Estado por parte de un sector particular de la sociedad. De acuerdo con Evans, el mero enraizamiento sin autonomía, redundaría en clientelismo, corrupción y debilitamiento de la eficacia estatal (Evans, P., & Wolfson, L. 1996).

Un debate en torno al pluralismo como característica definitoria de las democracias y de las poliarquías es evidente en la discusión planteada entre Robert Dahl y Charles Lindblom. Para el primero, el pluralismo del libre mercado era suficiente para asegurar el grado necesario de autonomía respecto de las fuerzas del mercado; para Lindblom en cambio, un pluralismo de ese tipo implica la oclusión del espacio de la participación en favor de los grupos más poderosos, capaces de organizarse efectivamente para intervenir en la formación de las políticas públicas (Lindblom, C. y Sirvent. E. 1999). Esta observación llevó a Lindblom a plantearse una visión pesimista de la poliarquía, definiéndola como un tipo de relación “neopluralista”, que señala la incapacidad del mercado para mantener la apertura necesaria de la legitimidad democrática. Manteniendo la definición de Lindblom, en esta investigación la poliarquía se entiende como un tipo de relación Estado-sociedad con baja presencia de pluralismo.

Como tipos ideales, la autonomía y el pluralismo transcurren por un continuum de distintos grados en los que la pérdida de autonomía estatal llega a constituirse en “Captura del Estado” y la pérdida de pluralismo democrático se torna en “neopluralismo” o antipluralismo; ambos factores convergen en la Corrupción Sistémica, en la que agentes captadores de diverso tipo actúan como apoyos del sistema y demandan de él diversos tipos de bienes que solo el Estado puede proveer, haciendo uso de estrategias que van de lo legal a lo ilegítimo.

Ilustración 1: Hipótesis del Mecanismo Explicativo



La ilustración 1 representa el mecanismo explicativo de la hipótesis, en la que una reforma de tipo neoliberal, es definida como aquella que debilita o disminuye la autonomía del Estado (tamaño, financiación, capacidades) y a la vez favorece la participación de sectores privilegiados de la sociedad, cerrando o disminuyendo el espectro del pluralismo democrático. En estas condiciones, las demandas y estrategias utilizadas por actores captadores (A+D+E) -presentes en cualquier tipo de sociedad- se hacen más efectivas para intervenir en la concepción y el diseño de políticas al más alto nivel. En coherencia con la definición neoliberal del crimen (Foucault, M. 2009: 293), la corrupción pasa a ser un ámbito para inversiones privadas de riesgo con altos márgenes de ganancia, sin embargo una apropiada desregulación o un apropiado ajuste regulatorio podría reducir los riesgos y asegurar o aumentar los márgenes de ganancia.

Del lado de las variables del sistema, compuesto por actores (A) con sus demandas (D) y estrategias (E), es importante considerar que ninguna es homogénea ni en el tiempo histórico ni en el espacio geográfico, sino que presentan adaptaciones respecto al entorno ambiental; podría tratarse por ejemplo de empresarios legales que capturan rentas, empresarios legales que capturan instituciones para controlar mercados de forma monopólica, o actores criminales que demandan la legalización de sus actividades delictivas, etc. El tipo y grado de corrupción resultante y el daño sobre la legitimidad democrática depende del tipo de actores públicos y privados presentes, el tipo de demandas o los bienes que quieran sustraer de esas oportunidades, y del tipo de estrategias que asuman para lograr sus fines. Dejando de lado a los actores violentos e ilegales, este estudio se circunscribe al juego de

actores legales que capturan burocracias, instituciones y regulaciones en el nivel nacional y subnacional.<sup>6</sup>

Como lo advierte Evans, es improbable que élites de este tipo favorezcan el desarrollo de mercados competitivos, mucho menos la modernización política; un Estado que procese pasivamente este tipo de intereses degenera en un “super cartel” orientado a bloquear los cambios que modifique el estatus quo de sus miembros (Evans, P., & Wolfson, L. 1996).

### **Metodología: Modelo Sistémico de la Corrupción**

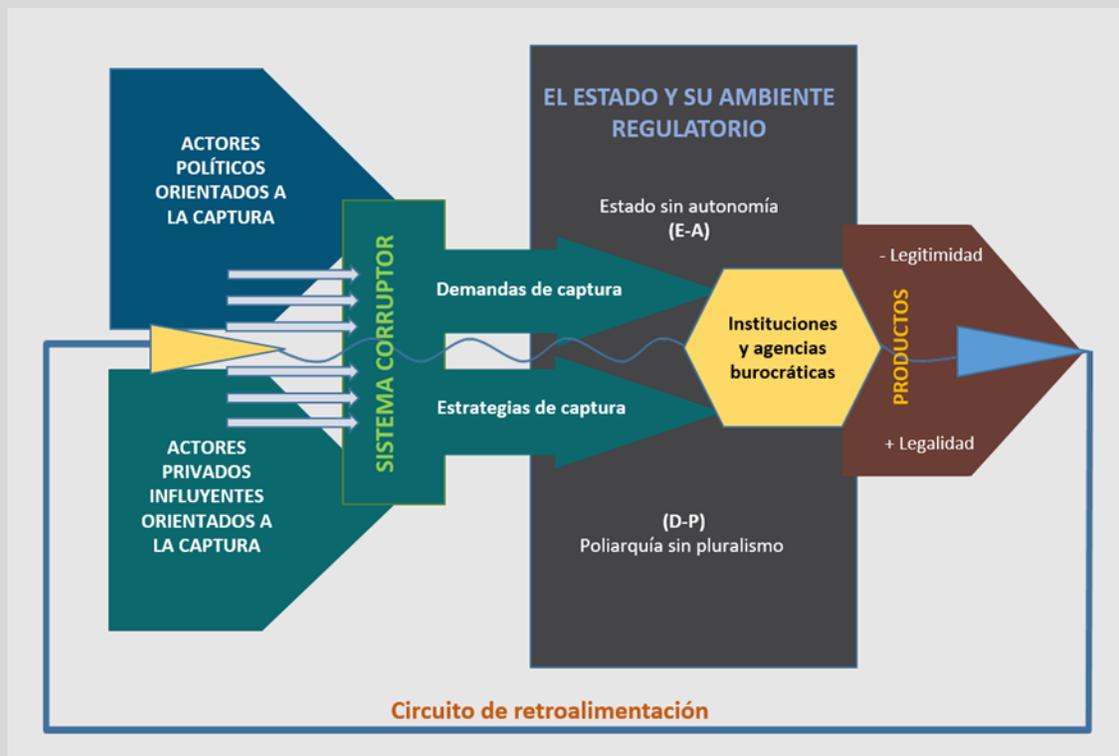
El análisis de sistemas está orientado a descubrir las identidades de los elementos que los componen, la naturaleza de sus relaciones internas y externas y los cambios dinámicos que rigen la conducta por evolución del sistema en su conjunto (Jiménez, E. 1998); un análisis sistémico de la corrupción debe dar cuenta de estos tres elementos y sus relaciones.

Imaginamos un Modelo Sistémico de la Corrupción que analiza sistemas corruptores operando dentro de un ambiente corruptor; este modelo recupera las categorías del análisis de sistemas políticos de Easton D. (1969) en conjunción con el Enfoque Estratégico Relacional de Jessop, B. (2014). No se trata de un sistema político inmerso en un ambiente social, sino de un sistema social, compuesto por actores públicos y privados que se relacionan en torno a demandas y estrategias orientadas a la captura, y que actúa inmerso en un ambiente político definido por el Estado y su complejo de agencias e instituciones reguladoras (Ilustración 2). La interacción con el ambiente político les permite a estos actores formular demandas y ofrecer apoyos, pero además despliegan estrategias para determinar sus objetivos, que pueden ser bloqueados o facilitados por el ambiente regulador del Estado y las cualidades de las instituciones y la burocracia. Cuando el Estado cae bajo la influencia del sistema corruptor, es predecible la pérdida de la legitimidad del sistema político y un aumento en el uso de la fuerza legal para normalizar conductas delictivas e ilegítimas.

#### Ilustración 2: Representación del Modelo Sistémico de la Corrupción

---

<sup>6</sup> En un trabajo reciente, Marco Palacio estudia cómo la Política de Defensa y Seguridad Democrática del expresidente Álvaro Uribe fue central en la formación de una densa red de delincuencia, negocios, violencia pública y política. Allí analiza el narcotráfico como escuela de formación empresarial y los vínculos locales y globales que unen al crimen organizado y las empresas legales. (Ptanzi, 1998alacios, M. 2019).



En el modelo, la Corrupción Sistémica (CS) es explicada por los efectos de una reforma de tipo neoliberal sobre el ambiente regulatorio, institucional y burocrático. Estos disminuyen tanto la autonomía del Estado (Estado sin Autonomía: E-A) como el pluralismo democrático (Poliarquía sin pluralismo: D-P) y crean un ambiente de relaciones entre los actores sociales más influyentes del sector privado y los tomadores de decisiones públicas (A) en el que los primeros utilizan estrategias ilegales, legales e ilegítimas (E) para promover, entre los segundos, demandas (D) que les benefician a ambos en detrimento de la sociedad en general. Partiendo de estos supuestos la hipótesis se puede sintetizar en una configuración característica del Análisis Cualitativo Comparativo:<sup>7</sup>

$$CS = (E-A) (D-P) +A + E + D$$

La especificidad de este planteamiento consiste, de una parte, en identificar variables ambientales que favorecen o desfavorecen la operación corruptora de las variables sistémicas, de otro, en la necesidad de observar el comportamiento de ambos conjuntos de variables en el tiempo, dada la naturaleza adaptativa de todo

<sup>7</sup> Las configuraciones propias del Análisis Comparativo Cualitativo (QCA por sus siglas en inglés) representan un resultado producido por un conjunto de variables que pueden ser antecedidas por un símbolo positivo o negativo; en el primer caso indica presencia de la variable y en el segundo indica su ausencia. Análisis más sofisticados indican en el primer caso grado de presencia de la variable y en el segundo caso grado de ausencia. Para una clara exposición del Análisis Comparativo Cualitativo ver: Ragin, C. C. (2014) y Pérez-Liñán, A. (2010)

sistema. Una explicación más detallada de esta metodología se encuentra en el capítulo dos.

En síntesis, el Modelo Sistémico de la Corrupción analiza sistemas corruptores en interacción con el ambiente político definido por las regulaciones, las instituciones estatales y su burocracia; esta interacción se observa a partir de demandas, estrategias y apoyos que son procesados en el sistema corruptor de donde surgen productos generados en condiciones de captura burocrática, institucional o regulatoria o favorecen la conducta captora de los actores. El funcionamiento de este sistema en el tiempo puede ser altamente estable, pero también puede sufrir crisis a las que puede o no adaptarse.

Las fuentes que permiten hacer el rastreo de estos procesos en el caso de la Corrupción Sistémica en Colombia son de diverso tipo. Para el análisis diacrónico del ambiente regulatorio, recurrimos a fuentes secundarias constituidas por la literatura sobre historia política y económica. Ninguna de ellas ofrece una historia de la corrupción en Colombia, pero revela el tipo de relaciones que las élites privilegiadas e influyentes han tenido con el Estado colombiano y sus sucesivos gobiernos, de donde rastreamos las variables ambientales de autonomía estatal y pluralismo democrático, particularmente útiles para estos fines son los trabajos de los historiadores Marco Palacios y Darío Betancourt, y del economista Jesús Antonio Bejarano. Se suman a estas fuentes algunas referencias y trabajos periodísticos y sociológicos que complementan las observaciones históricas.

Para el análisis sincrónico de los sistemas corruptores, recurrimos mayoritariamente a fuentes primarias constituidas por sentencias de las cortes colombianas y los tribunales de arbitramento sobre los casos de licitaciones y contratos estudiados y sus respectivos cuerpos probatorios. Recurrimos también a actos administrativos, decretos, leyes, documentos CONPES,<sup>8</sup> resoluciones administrativas, planes de desarrollo, sesiones de control político en el Congreso de la República, auditorías de la Contraloría General de la Nación, y análisis legales de autores especializados en la rama del derecho. Este aparte se complementa también con algunas notas y análisis periodísticos.

En el marco diacrónico el estudio debe validar o negar la pérdida de autonomía y de pluralismo en un Estado sometido a la reforma neoliberal. Esta hipótesis podría demostrarse nula al identificar un proceso de reforma neoliberal que resulte en mayor autonomía del Estado y mayor pluralismo o que no demuestre afectación alguna. Como medida de control es necesario buscar procesos de pérdida de autonomía estatal y pluralismo sin la mediación de una reforma neoliberal; esto podría indicar que no existe relación entre reforma neoliberal y corrupción sistémica, o que el neoliberalismo puede definirse más ampliamente como una conducta

---

<sup>8</sup> CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social; organismo adscrito al Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos avalan legalmente las orientaciones de las políticas públicas de cada gobierno y exigen el soporte técnico y financiero para ejecutarlas.

partidista de las élites en defensa de sus intereses particulares y no exclusivamente como un programa técnico de reforma del Estado y la economía.

## **Objetivos**

Considerando la hipótesis de que los procesos de reforma del Estado bajo los parámetros neoliberales impactan negativamente las variables de autonomía del Estado y pluralismo democrático, generando las condiciones ambientales en las que se desarrollan y crecen los sistemas corruptores, el objetivo general de este trabajo es descubrir si existen o no mecanismos que expliquen la concomitancia entre las reformas neoliberales y la corrupción sistémica. Para hacerlo planteamos un enfoque que analiza un conjunto de variables sistémicas (actores público-privados, sus demandas y sus estrategias) actuando dentro de un conjunto de variables ambientales (Estado con ausencia de autonomía - Poliarquía con ausencia de pluralismo). El estudio se delimita al caso de la Corrupción Sistémica en Colombia durante el periodo que va de 1904 a la actualidad.

De manera más específica, la hipótesis implica analizar un proceso de reforma de tipo neoliberal en el que las variables de pérdida de autonomía del Estado (Estado con ausencia de autonomía: E-A) y pérdida de pluralismo democrático (Poliarquía con ausencia de pluralismo: D-P) actúan como factores ambientales de un sistema compuesto por actores sociales con demandas y estrategias de Captura del Estado (A+D+E).

Dada esta formulación se realiza un análisis diacrónico para las variables ambientales y una observación sincrónica para las variables sistémicas. Para el análisis diacrónico se determinó el periodo que va de 1904 hasta 1991, durante el cual los cambios en la relación autonómica y plural entre el Estado colombiano y sus élites son asimilados a las categorías de capacidad despótica, capacidad infraestructural (Mann, M. 2008) y autonomía enraizada (Evans, P., & Wolfson, L. 1996). Para la observación sincrónica de las variables sistémicas se escogió el periodo que va de 2002 a 2018, en el que las formas de corrupción sistémica son más fáciles de observar por su preponderancia.

La abundancia de los enfoques sistémicos de la corrupción, con su tendencia a introducir conceptos nuevos para analizar el mismo problema, nos plantea la necesidad de justificar la categoría de Corrupción Sistémica para reunir en ella esa variedad de conceptos. Además de esto, proponemos clasificar la literatura sobre corrupción entre enfoques ortodoxos, cuyo principal referente es el Modelo Principal Agente, y los enfoques heterodoxos, todo los cuales asumen una posición crítica del Modelo Principal Agente y ofrecen definiciones más complejas de la corrupción. El examen de las variables, tanto en la literatura ortodoxa como en la heterodoxa es fundamental para controlar nuestras variables de autonomía y pluralismo y darles mejor sustento teórico y conceptual. Esta categorización se aborda en el capítulo uno.

Como quiera que los enfoques sistémicos de la corrupción ofrecen ya abundante información acerca del fenómeno, proponemos un Modelo Sistémico de la Corrupción que recurre a las categorías del análisis de sistemas de Easton y a su Modelo de Sistema Político de Respuesta Dinámica, a manera de referente principal. Este modelo constituye un recurso metodológico que permite analizar sistemas corruptores, es decir, sistemas de intercambios ilegales o ilegítimos entre actores de la esfera política y actores privilegiados del sistema económico que, en una poliarquía, abusan de su respectiva posición privatizando bienes públicos que solo el Estado es capaz de proveer. Este modelo se detalla en el capítulo dos.

Una definición del neoliberalismo, que explique su relación con las variables de autonomía del Estado y pluralismo democrático se hace necesaria. En el capítulo tres se aborda un análisis veridiccional que identifica lo que el liberalismo, el absolutismo y el neoliberalismo definen como verdadero; del contraste entre estas formas de veridicción se define al neoliberalismo como un absolutismo del mercado, una ideología contra-política que niega la autonomía del Estado y el pluralismo democrático por fuera de los parámetros del mercado neoliberal.<sup>9</sup>

El capítulo cuatro corresponde al análisis diacrónico de las variables ambientales del sistema en el caso colombiano. Este análisis, breve para el prolongado periodo a observar (1904 – 2002), se enfoca en el comportamiento de las variables de autonomía estatal y pluralismo democrático antes de las reformas neoliberales para contrastar con el comportamiento de las mismas variables luego de las reformas introducidas formalmente a partir de 1990. El rastreo, tanto de la autonomía estatal como del pluralismo democrático se realiza prestando atención al desarrollo de las capacidades estatales definidas por Michael Mann (2008) y Evans, P., & Wolfson, L. (1996), y el comportamiento de las élites para contrarrestar ese conjunto de capacidades.

Particularmente significativos son los comportamientos captores de las élites del café en la primera mitad del siglo XX, el bloqueo de las reformas desarrollistas apalancadas desde Estados Unidos mediante la Alianza para el Progreso durante las primeras décadas de la Guerra Fría, las dificultades para resolver los asuntos de la modernización del Estado así como los problemas de su legitimidad durante el Frente Nacional, y la espiral clientelista que junto al problema del narcotráfico y el crecimiento de los grupos armados ilegales pusieron al país en ruta hacia el estado fallido. Estos capítulos ocupan aproximadamente la primera mitad del trabajo.

La segunda mitad del trabajo está ocupada por el análisis diacrónico de los sistemas corruptores mediante la aplicación del Modelo Sistémico de la Corrupción y se desarrolla en los capítulos cinco y seis. El objetivo es observar las interacciones del

---

<sup>9</sup> En referencia a los “regímenes de veridicción” de Foucault, el análisis veridiccional no pretende establecer lo verdadero en un sistema ideológico, sino identificar lo que en ese sistema es definido como verdadero o como falso dentro de su propio marco interpretativo y dentro de las condiciones materiales que le permiten sostener ese marco interpretativo, aún en contra de las evidencias.

sistema y su ambiente a partir de los productos en el campo de la licitación y la contratación de proyectos de infraestructura pública mediante la figura de asociación público-privada. Se trata de analizar licitaciones y contratos cuyo perfeccionamiento estuvo viciado por la ausencia de principios fundamentales de la administración pública, por el ejercicio de influencias ilegítimas o indebidas sobre los tomadores públicos de decisión, por conductas definitivamente ilegales durante la etapa de licitación o durante la etapa de operación de los contratos, y por conductas ilegítimas que permitieron la consolidación de una economía de captura en materia de la contratación de infraestructura pública.

El análisis de cada sistema corruptor va acompañado al final por una ilustración que esquematiza el funcionamiento del sistema dentro de su respectivo ambiente, lo que permite sintetizar las interacciones entre los actores y observar su evolución y adaptación a los cambios regulatorios, institucionales y burocráticos en los distintos momentos de aplicación del modelo. Las tablas 16 y 17 son diagramas de flujo que sintetizan, por un lado, los elementos observables en el Sistema Corruptor Subnacional localizado en la Alcaldía Mayor de Bogotá, y por otro, los elementos observables en el Sistema Corruptor Nacional localizado en las altas instancias del Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones INCO. La ilustración 14 representa un momento crítico de los sistemas corruptores por el cambio sustantivo de las condiciones ambientales definidas por el marco regulatorio, institucional y burocrático asociado al Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura y novedosas entidades creadas para contrarrestar los efectos corruptores del sistema. Como referentes de un modelo, estas tablas e ilustraciones –y el trabajo en general- solo permiten observar lo que el modelo tiene en cuenta, dejando de lado muchos elementos que añaden aún mayor complejidad al problema y dificultan su observación. Algunos podrán ser incorporados al desarrollo ulterior del modelo.

En estos capítulos se analiza en primer lugar la licitación pública INCO – 001 de 2003 y el sucesivo Contrato de concesión No. GG-040-2004 para la construcción de la Doble Calzada Bogotá Girardot por parte del grupo empresarial Nule. El caso permite observar cómo la administración hace uso de su discrecionalidad quebrantando los principios de la administración pública, para favorecer a un particular del que aparentemente no recibe retribución proporcional, ni siquiera en lo concerniente al disfrute oportuno de los servicios que fueron objeto de la contratación.

El segundo análisis se enfoca en el grupo empresarial Solarte y el Contrato 005 de 1999, su proceso de renegociación y adiciones contractuales desproporcionadas, especialmente a partir del año 2006, cuando la administración estuvo comprometida en una carrera electoral para la reelección del principal. A través de este caso se observa cómo un único contrato se deriva en un complejo de catorce contratos adicionales que configuran un amplio monopolio de infraestructura, con la natural ausencia de pluralismo que se deriva de la falta de concursos licitatorios. Al igual que en el primer caso, las ofertas del contratista para obtener sus demandas de parte de la administración permanecen ocultas, pero el comportamiento del mismo

contratista en el caso del Carrusel de la Contratación de Bogotá las revela con gran verosimilitud.

El tercer caso es “El Cartel de la Contratación”, nombre por el que se conoció públicamente una economía de captura alrededor del sistema de contratación pública de la ciudad de Bogotá. Sus principales productos fueron, entre otros, la captura de los contratos 137 de 2007, y los contratos 134, 135, 136 y 138 del 2008, correspondientes a distintas fases de construcción del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio, con sobrecostos que sumaron al menos 224 mil millones de pesos. Este caso permite observar, no solamente los objetos del intercambio entre la administración y los contratistas, sino también la caja negra de ese mecanismo de intercambio, dejando ampliamente demostrado cómo funciona un sistema corruptor, exponiendo los roles de clientes, agentes y principales en el nivel subnacional.

En cuarto lugar observamos la Licitación SEA-LP-001-2009 para la adjudicación del Proyecto Ruta Del Sol Sector 2. Este caso que tiene como actores protagonistas a los grupos empresariales Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte, revela de forma diáfana los roles de clientes y agentes en una economía de captura de escala nacional, pero deja en la sombra el rol del principal. Sobreponiendo los cuatro casos uno sobre otro se puede modelar completamente el funcionamiento del Sistema Corruptor colombiano, con ofertas, demandas, productos, mecanismos de intercambio y roles definidos entre clientes, agentes y principales.

Finalmente, el Contrato 001 de 2010 que se desprende de la Licitación SEA-LP-001-2009 en el que actúan los grupos Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte, permite captar la dinámica del sistema corruptor en condiciones de crisis y adaptación frente al cambio ambiental sufrido durante el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y la participación del Departamento de Justicia de estados Unidos contra las conductas internacionales de la multinacional brasileña Odebrecht. Este último caso no se define en su plenitud por cuanto el proceso aún se encuentra en desarrollo.

De manera implícita, la naturaleza de la corrupción sistémica nos hace plantear la cuestión acerca de si, al igual que la corrupción política en regímenes autoritarios, la solución al problema de la Corrupción Sistémica pasa por una reforma profunda del sistema poliárquico. Esto implicaría la búsqueda de nuevos espacios para la democratización, que se enmarcan, de acuerdo con la hipótesis, en la construcción o reconstrucción del binomio Autonomía/pluralismo como marco legítimo de las relaciones del Estado con la sociedad. Este planteamiento se discute en las conclusiones.

Obedeciendo a la idea de que los problemas de una comunidad en un momento dado están definidos por las estructuras de las relaciones sociales (Tilly, Charles. 1984) consideramos que la solución a problemas como la corrupción sistémica, no está dada exclusivamente por ajustes en los incentivos y disuasorios de la conducta de los individuos, sino que implica transformaciones en el entorno macrosocial,

cuyas consecuencias no son fácilmente determinables pues no obedecen a un proceso evolutivo.

## 1. MODELOS Y ENFOQUES DE LA CORRUPCIÓN: DE LA ORTODOXIA DEL MODELO PRINCIPAL-AGENTE A LA HETERODOXIA DE LOS ENFOQUES SISTÉMICOS

The new scholarly consensus on corruption holds that the old “grease the wheels” conception was flawed, in large part because it treated corrupt acts as isolated events, not as a systematic patterns of events with negative externalities that spread to other parts of the system.<sup>10</sup>

### 1.1. Algunos estudios sobre corrupción en Colombia

La presidencia de César Gaviria (1990 – 1994) constituyó el escenario en el que tuvieron lugar dos procesos de transformación fundamentales del Estado Colombiano, gestados desde los gobiernos anteriores; por un lado la convocatoria a una nueva Asamblea Nacional Constituyente para reconstruir el pacto social deteriorado desde finales del Frente Nacional; de otro, el ajuste neoliberal que fue presentado como un necesario proceso de modernización institucional de cara a la lucha contra la corrupción.

Ambos procesos eran contradictorios, mientras el primero demandaba la ampliación de las capacidades del Estado con la creación de entidades novedosas como la Fiscalía General de la Nación, la Corte Constitucional, la Acción de Tutela y los nuevos mecanismos de participación para resolver problemas sociales complejos; el segundo introducía ajustes en el tamaño del Estado y sus funciones mediante una reforma de la administración orientada por los principios y herramientas del New Public Management (NPM), esto es, la aplicación del modelo gerencial privado a las entidades públicas basado en la eficiencia y la eficacia, el control interno, el control fiscal expost, la evaluación por resultados, la desburocratización, la privatización, la orientación al cliente antes que a las instituciones y a los ciudadanos, entre otros.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> “El Nuevo consenso académico acerca de la corrupción sostiene que la vieja concepción de la corrupción como “grasa para las ruedas” estuvo viciada de error, en gran parte por tratar las conductas corruptas como eventos aislados en vez de analizarlos como patrones sistemáticos de eventos con externalidades negativas que se extienden a otras partes del sistema.” (Traducción propia) Teorell, J. 2007: 12.

<sup>11</sup> Ver: Abrucio, F. L. (1997), Grau, N. C. (2013). Barrera Restrepo, E. (1999) señala que: *el bosquejo de un Estado moderno en Colombia en términos de NGP [Nueva Gerencia Pública] de los primeros años de la década, se ha desdibujado por las tibias medidas de los últimos gobiernos, que apuntan más a reorganizaciones*

A dos años del inicio de ese proceso, Fedesarrollo<sup>12</sup> presentó un estudio sobre corrupción administrativa (Vesga, R. (1992) en el que señaló la existencia de un consenso acerca del crecimiento acelerado de la corrupción a partir de los años 70, debido a los cambios en las reglas del juego y la adopción de valores sociales que transmitían reconocimiento social a quienes amasaron grandes sumas de dinero en poco tiempo a través de la exportación e importación de bienes legales e ilegales. El balance de costos y beneficios de la corrupción se había hecho altamente favorable a las élites y muy desfavorable para los grupos mayoritarios de la población, habiendo una evidente sobre representación de los primeros en el sistema político y una sub-representación de los segundos; esto hacía imposible combatir aquella corrupción mediante las herramientas del propio sistema político.

A pesar de estas observaciones el estudio se enfocó en la corrupción administrativa midiendo variables asociadas al soborno mediante encuestas de percepción aplicadas a ciudadanos y empresarios. El análisis se fundamentó en el enfoque micrororganizacional de Klitgaard, R. (1988) que se basa en el modelo principal-agente-cliente y sus presupuestos:

1. El principal es siempre un actor benévolo que representa el interés de los clientes, pero tiene escaso contacto efectivo con ellos. Define las políticas públicas pero no las aplica.
2. Los agentes son confiados a aplicar las políticas del principal y por ello están en permanente contacto con los clientes.
3. En la relación entre agente y cliente unos y otros como actores racionales/morales, evalúan costos y beneficios de la conducta corrupta, entendida como la divergencia de intereses entre agente y principal.
4. La lucha contra la corrupción implica actuar sobre los incentivos y los castigos que permitan modificar el cálculo del agente a favor de mayores costos de corromperse.

Si bien estos presupuestos pueden ser razonables, el diagnóstico que el estudio hizo del Estado en ese momento no correspondía con la receta. Se trataba de un Estado con baja capacidad para hacer cumplir la ley, con un sistema judicial ineficaz

---

*administrativas, dentro de los escándalos por la corrupción y la interpretación de la política como negocio. De otra parte también establece que “La intencionalidad del Gobierno de los años 1990- 1994, al emprender la reforma del Estado para alcanzar unas estructuras modernas, ha quedado trunca, ya que las decisiones tomadas después en los años 1994 – 1998, son meras modificaciones de forma y de trámites, más no de remover viejas estructuras sociales del manejo de la “res pública”, que por años han impedido el acercamiento del ciudadano al abordaje de su propio destino y decisión de su papel, privilegiando las relaciones patronales, patrimonialistas y clientelistas de nuevo estilo, de las que no se ha escapado todavía el Gobierno actual.”*

<sup>12</sup> Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo: entidad privada dedica a la investigación sobre política económica y social con financiación pública y privada, de entidades multilaterales y fundaciones locales e internacionales. (“¿Quiénes somos? | Fedesarrollo,” 2020).

e impunidad generalizada, que hacía de la corrupción una actividad de bajo riesgo. A pesar de identificar el problema en el nivel macro del sistema político colombiano, el marco teórico-metodológico más innovador para el momento era el enfoque micro organizacional de Klitgaard y, consecuente con ese enfoque el estudio no se preguntó por la corrupción en los altos niveles de la rama ejecutiva, ni legislativa o judicial, ni si era posible que esos principales contaran con sus propias clientelas. Este caso revela los límites de la aplicación ortodoxa del Modelo Principal Agente, y su incapacidad para analizar la corrupción cuando esta se localiza a nivel de los principales.

Los análisis de Darío Betancourt (Echeverry, D. B. 1991) ya aportaban evidencia empírica temprana sobre la existencia de macroestructuras socio-políticas que se articulaban a multiplicidad de prácticas corruptas y criminales, pero estas solo fueron analizadas consistentemente dentro de nuevos marcos conceptuales y metodológicos hasta la primera década del siglo XXI, cuando nuevos enfoques se ensayaron sobre las protuberantes formas de influencia que ya ejercían abiertamente los grupos organizados del narcotráfico y el narco paramilitarismo sobre las instituciones democráticas del país.

Diez años después del estudio de Vesga R. (1992), un estudio de la Universidad de los Andes con apoyo del Banco Mundial (Mundial, B. 2002) arrojó resultados reveladores. Comparada con Perú, Honduras y Ecuador, Colombia obtuvo mejores niveles en satisfacción de los servicios a la ciudadanía y niveles muy bajos de corrupción administrativa medida por sobornos, sin embargo, la percepción de corrupción entre ciudadanos, funcionarios y empresarios era la más alta de todo el grupo. A diferencia del estudio de Fedesarrollo, este fue más allá de medir el uso de sobornos e introdujo variables de percepción sobre la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de decisión política, es decir, introdujo el análisis de la Captura del Estado.

Los ciudadanos, funcionarios y empresarios colombianos no identificaban el problema de la corrupción al nivel de las agencias y en la prestación de los servicios, sino que lo identificaban como un problema muy grave al nivel de las altas esferas públicas: Gobierno, Congreso de la República y especialmente la rama judicial. En otras palabras, la percepción era que los principales tenían su propia clientela exclusiva, consistente en grupos de interés que no representan el interés general de la población, y ni siquiera el interés general de los empresarios, quienes mayoritariamente se percibían excluidos de los monopolios de la contratación con el Estado.

De acuerdo con el estudio, el impacto de esta forma de corrupción no incide sobre la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía sino sobre la gobernabilidad, entendida como el conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales la autoridad es ejercida en un país. En estas circunstancias, la lucha anticorrupción implicaría acciones de contrapeso a la influencia indebida que los grandes grupos económicos y el crimen organizado (narcotráfico incluso) ejercían sobre el sistema político distorsionando la toma de decisiones políticas, y la dinámica de competencia

característica de los procesos licitatorios a través de estrategias como la financiación de las campañas electorales.

Otro problema revelado por ese estudio era que las mismas instituciones encargadas de la transformación se encontraban capturadas o carentes de autonomía para emprender ese proceso, siendo la falta de meritocracia y la politización de las instituciones los factores que incidían sobre la falta de autonomía, tanto de los sistemas de control, como del aparato judicial.

El estudio del Banco Mundial dio pie a otro más de Transparencia por Colombia (por Colombia, T. (2005) que analizó el predominio de reglas informales en la producción de las leyes en el Congreso de la República, teniendo significativa incidencia la falta de regulación sobre el cabildeo o lobby.

Con el inicio y desarrollo de los procesos de la “parapolítica” -o la influencia que tuvo el terrorismo narco-paramilitar sobre las elecciones al Congreso de la República del año 2002, las elecciones regionales del año 2003, y sobre altos funcionarios nombrados por el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez-, el concepto de captura del Estado se aplicó al caso de macro-estructuras criminales con influencia determinante en los niveles de gobierno central y subnacional. De allí surgieron una multiplicidad de trabajos, siendo los más emblemáticos los de León Valencia (Valencia, L. 2007), Claudia López (López, C. 2010) y Luis Jorge Garay (Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., & Guerrero, B. 2008). Este último incluso aventuró el concepto de “Reconfiguración Cooptada del Estado” para describir un estadio complejo y superior de la Captura del Estado.<sup>13</sup>

Aunque el concepto de Garay es tentador, es difícil pensar en un nivel superior o más complejo que la captura del Estado, porque no hay nada por encima del Estado, ni nada más complejo que pueda ser capturado. De otro lado, su aplicación exclusiva para describir la acción de grupos criminales del narcotráfico o los paramilitares sobre las entidades territoriales del Estado, dejan en el aire la idea de que antes de estos fenómenos no había acontecido ni captura ni reconfiguración cooptada del Estado. Aunque no reivindicamos el concepto, la definición es ampliamente descriptiva del proceso de captura institucional que se fue configurando durante todo el siglo XX en Colombia y que alcanzó su plena estructuración durante los años del “turbo-lopismo”, permaneciendo incólume hasta la actualidad con sus respectivas adaptaciones.

---

<sup>13</sup> De acuerdo con los autores, la Reconfiguración Cooptada del Estado se define como: *la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, no necesariamente ilegales, buscan modificar el régimen político de manera sistémica, e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de reglas de juego y de políticas públicas, con miras a obtener beneficios para su propio provecho y de manera sostenible, así como lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar general* (Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008).

Para nosotros, la captura constituye una condición de negación de la autonomía estatal que va acompañada en el análisis por la pérdida del pluralismo democrático, por ello preferimos enfocarnos en el problema a partir de la categoría de Corrupción Sistémica. Esta adopta la captura del Estado como parte de un conjunto de enfoques que analizan la corrupción como las conductas de sistemas sociales que se mueven en un ambiente político caracterizado por la ausencia de autonomía estatal y de pluralismo democrático. Dentro de esta categoría, la captura del Estado es una tendencia en la conducta de actores públicos y privados influyentes, orientada a determinar la relación Estado-Sociedad hacia su interés particular. Para hacerlo, ejercen diferentes formas de influencia y poder sobre la burocracia, las instituciones estatales y gubernamentales, así como en la estructura normativa y regulatoria. Suponemos que en un ambiente político autónomo y plural esta conducta tiene disminuidas probabilidades de éxito.

Dada la variedad de actores interesados en ejercer este tipo de influencia, no nos inclinamos por las muy visibles macro estructuras criminales y sus estrategias coercitivas –ya estudiadas-, sino las demandas y estrategias corruptoras de macro estructuras empresariales, menos visibles y estratégicamente más sutiles.

El análisis se acopla a la línea del profesor Darío Betancourt (Echeverry, D. B. 1991) que investiga las relaciones corruptoras de las más altas esferas del Estado y la sociedad colombiana, en buena parte articuladas a las actividades de los grupos mafiosos que elevaron su capacidad de influencia a partir del periodo turbolopista.<sup>14</sup> Si para Luis Jorge Garay, por ejemplo, el problema es el comportamiento de los actores, quienes son dueños de un capital social perverso que articulan en redes para penetrar la estructura política, primero de los partidos (captura instrumental de los partidos políticos) y luego del Estado para buscar legitimidad legal (Reconfiguración cooptada del Estado); para Betancourt el problema es el predominio de un macro-ambiente definido primero, por la debilidad institucional del Estado, y luego, por el predominio de la institucionalidad informal, que vincula redes de transacción entre los más altos burócratas del Estado y el Gobierno, altos ejecutivos del sector privado, personalidades de la alta sociedad y sus familias, facilitando la combinación y el usufructo de actividades legales e ilegales de la economía y la política, comenzando por el clientelismo, el contrabando, el narcotráfico, la financiación ilegal de campañas políticas en todos los niveles, y un largo etcétera en condiciones de amplia impunidad. Betancourt advierte así la existencia de una pirámide social de la corrupción cuya base se reconstruye fácilmente después de cada golpe, porque su vértice permanece intacto, protegido por reglas de intercambio informales.

---

<sup>14</sup> Se trata de una expresión peyorativa para referirse al gobierno frentenacionalista de Misael Pastrana Borrero (1970 – 1974) y a los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982); en estos tres gobierno se reveló el fracaso de las iniciativas modernizadoras del Frente Nacional (1958 – 1974).

## 1.2. ¿Ortodoxia o Heterodoxia?

Durante la última década del siglo XX se manifestó un significativo aumento de la atención sobre la corrupción en todo el mundo; Tanzi, V. (1998) señala la prevalencia de dos explicaciones; en primer lugar, el fin de la Guerra Fría hizo visibles fenómenos de corrupción en ambos bloques de poder que las potencias ignoraban con tal de asegurar el apoyo de sus aliados; la creciente actividad de los medios de comunicación en los países en transición hacia el capitalismo y de las ONG alrededor del mundo pusieron el tema a discusión llevándolo a la primera plana de los medios; así visto, se trataba solo de un aumento en la percepción de la corrupción. Tanzi, considera que la creciente atención y la percepción sobre el fenómeno se debieron al aumento real de los casos de corrupción, los cuales alcanzaron un pico máximo en la década de 1990; de acuerdo con este alto funcionario del Banco Mundial, el ambiente creado por altos impuestos, alto nivel de gasto público y nuevas regulaciones, se conjugó de forma que el crecimiento de la corrupción solo fue cuestión de tiempo, pues, en esas condiciones, esta se extiende como una enfermedad contagiosa. Otro factor asociado fue el crecimiento del comercio y los negocios internacionales, especialmente en los países en transición, donde compañías transnacionales encontraron en el soborno una ventaja que les permitió quedarse con jugosos contratos.

El autor presenta algunas cifras del pago de sobornos por parte de compañías de países de Europa occidental: compañías francesas pagaron en 1994 sobornos estimados en 1000 millones de dólares; las compañías alemanas pagaron 3000 millones de dólares en 1996. Se estimaba que el 15% del gasto mundial en adquisición de armamento se iba como “comisión” directamente a los bolsillos de “alguien”. De otro lado, la política de privatizaciones, formulada para eliminar los estímulos a la corrupción política desencadenó otras formas aún más flagrantes de corrupción que involucró al sector privado y produjo el desmantelamiento de bienes públicos a favor de particulares que crearon fortunas extraordinarias.

A la corrupción administrativa y política se sumaron fenómenos como la Captura del Estado y las economías de captura analizadas por Hellman, Jones y Kaufmann (Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. 2001) en los países de Europa del Este, que hacían su transición desde el comunismo al capitalismo. La creciente influencia del sector privado sobre los asuntos públicos hizo necesarias nuevas explicaciones ya que representaba una doble amenaza; si en las exrepúblicas soviéticas la corrupción asociada a la transición minó la confianza en el mercado, en América Latina las políticas neoliberales produjeron crisis que incrementaron la pobreza y la desigualdad, haciendo más difícil la consolidación democrática.

Los cambios en los comportamientos corruptos y corruptores no solo fueron de grado, sino de naturaleza, pues se dieron en un contexto de redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el que el primero se deshizo de un número significativo de responsabilidades políticas para transferirlo a la segunda en forma de intereses particulares. Este proceso de traspaso evidencia un cambio significativo en los actores de la corrupción, así como de sus demandas y sus

estrategias. Si los primeros estudiosos de la corrupción veían en el Estado y su acumulación de poder discrecional y burocrático la causa fundamental de formas extractivas de corrupción (Amundsen, Inge. 1999: 5),<sup>15</sup> en el proceso de reducción del Estado y de sus responsabilidades apareció la preponderancia de actores del sector privado que, mediante el uso de influencias y sobornos (Hellman, J. S., et al. 2001), se propusieron el desmantelamiento de los bienes públicos para adjudicárselos en su interés particular.

Comprender este proceso exige la transformación de los marcos conceptuales, teóricos y metodológicos, pues no es coherente seguir aplicando la lógica previa para explicar, combatir y prever estas nuevas manifestaciones de la corrupción. Los nuevos enfoques de la corrupción que surgen de aquí permiten distinguir ya la diferenciación entre una ortodoxia de los estudios de corrupción -cimentada en el Modelo Principal-Agente- que está siendo abandonada mediante la adopción de nuevos objetos, nuevas variables, nuevas preguntas desde nuevos enfoques, que encuentran en los procesos de liberalización una importante correlación con las nuevas formas de la corrupción a nivel global.

La clasificación de Karklins, R. (2002) sobre los niveles de la corrupción en los regímenes postcomunistas es ilustrativa (Tabla1). Como se ve, a medida que sube el nivel de la corrupción aumenta el tipo de actores involucrados, incorporándose al juego los actores privados y los medios de comunicación, las instituciones judiciales y legislativas, el uso de estrategias más allá del soborno, todo para alcanzar una variedad más amplia de fines económicos y políticos. Esto pone de relieve que el objeto de estudio de la corrupción se ha complejizado en las últimas décadas y que las miradas sobre el fenómeno se deben complejizar en igual medida para mantener la capacidad comprensiva de las ciencias sociales sobre el problema.

¿Cuáles son las variables de estos nuevos tipos de corrupción y con qué nombre identificarla? La respuesta a esta pregunta presenta un análisis del Modelo Principal-Agente y algunos enfoques análogos a los que definimos como la “ortodoxia de la corrupción”; el objeto es distinguirlos de un nuevo conjunto de enfoques, conceptos y variables que identificamos como una vertiente “heterodoxa” de los estudios sobre la corrupción. A pesar de la multiplicidad de enfoques, esta heterodoxia de la corrupción no se encuentra articulada aún dentro de un modelo comprensivo que ponga en diálogo sus categorías, pero ofrece un conjunto de variables que permiten imaginar un Modelo Sistémico de la Corrupción.

Para poner en evidencia esta escisión de la ortodoxia construimos una matriz de análisis que, a partir de seis dicotomías, permite distinguir los modelos y enfoques ortodoxos de los que no lo son, tomando en cuenta los criterios de: Naturaleza de la corrupción (Transaccional – No transaccional), Carácter de la corrupción (Illegal –

---

<sup>15</sup> Amundsen, I. (1998) distingue entre corrupción extractiva y redistributiva para representar el sentido hacia el que fluyen los bienes futo de la corrupción; en el primer caso el Estado extrae los bienes de la sociedad, en el segundo caso son grupos de la sociedad los que obtienen beneficios a costa del Estado.

llegítima), Origen de la corrupción (Público – Privado), Sentido del botín (extractivo – redistributivo), Nivel de la corrupción (Administrativo/político – Sistémico).

Tabla 1: Niveles de la corrupción postcomunista

- I. Corrupción administrativa de bajo nivel**
  - a. Soborno de funcionarios públicos para evadir las reglas.
  - b. Deliberada sobreerregulación, ofuscación y desorganización.
  - c. Uso de los poderes de inspección y emisión de licencias para extorsionar.
- II. Desmantelamiento de bienes públicos en “autoservicio” de funcionarios**
  - a. Desvío de recursos públicos como botín de los funcionarios.
  - b. Mala administración y mercadeo de recursos públicos.
  - c. Mercadeo de la privatización.
  - d. Malas prácticas en la contratación pública.
  - e. Nepotismo, clientelismo y venta de cargos.
- III. Captura del Estado por redes corruptas**
  - a. Control de facto de instituciones públicas por parte de empresarios privados o por la actividad criminal.
  - b. Organización de redes de colusión para limitar la competencia política.
  - c. Socavar elecciones libres mediante fondos para sobornos, publicidad oculta, etc.
  - d. Abuso del poder legislativo.
  - e. Corrupción de procesos judiciales.
  - f. Abuso de poderes investigativos, de auditoría y veeduría.
  - g. Comprometer a funcionarios o políticos con delitos para chantajearlos o ejercerles coerción.
  - h. Corrupción de los medios de comunicación.

Con base a Karklins, R. 2002: 24.

Explicitamos cuatro definiciones y enfoques heterodoxos que critican la idea de que, sin importar el contexto, más liberalización es igual a menos corrupción y mayor democracia; estos llaman a un replanteamiento de las ideas predominantes de democracia y poliarquía, demandando más participación, más responsabilidad pública y privada ante la sociedad, más desarrollo social y menos racionalización de las funciones públicas como cálculo de intereses y beneficios.

A manera de conclusión se presentan los elementos comunes que guardan estos nuevos enfoques y se evalúa la perspectiva de definir un modelo más comprensivo de la problemática relación entre democracia, liberalización, legitimidad y corrupción.

### 1.2.1. La ortodoxia

Johnston, M. (2005) define la existencia de un “consenso de la corrupción” que agrupa a las definiciones y enfoques que la conciben como una conducta característica del sector público en la que un funcionario, burócrata o político, solo accede a cumplir con sus obligaciones a cambio de sobornos; esta conducta genera costos adicionales no solo para la economía, sino para la población en general, que ve restringido su acceso a servicios esenciales o es obligada a desembolsar un costo adicional a sus impuestos para acceder a este tipo de bienes. De estas definiciones se desprenden estudios análogos que crean indicadores unidimensionales en los que los países son ubicados en una escala en la que más corrupción significa más sobornos, tal como sucede en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. De manera unánime, estos enfoques recomiendan profundizar los procesos de liberalización con el fin de eliminar la discrecionalidad de los políticos y burócratas en las decisiones públicas. Denominamos esos enfoques como “ortodoxos”, por representar la corriente de interpretación de los problemas de corrupción predominante durante los últimos 50 años, desde que Becker formulara el Modelo “Principal Agente”.

El rasgo característico de los enfoques ortodoxos de la corrupción es su circunscripción a actores de la esfera pública analizados a partir de los presupuestos del Modelo Principal-Agente; desde estos límites se definen las variables y las metodologías para su observación y medición. Para distinguir estos límites teóricos y conceptuales, hemos construido una matriz de análisis que, a partir de cinco preguntas aplicables a la definición o al fenómeno, permite dicotomizar los enfoques como ortodoxos o heterodoxos. En un análisis empírico las respuestas a estas preguntas podrían aportar información relevante para identificar el tipo de corrupción a estudiar, por ahora, nos interesa un análisis conceptual que posibilite establecer cuando una definición o un enfoque cae en la ortodoxia o fuera de ella.

Cualquier definición o enfoque de la corrupción puede valorarse a partir de estas preguntas, cuyas respuestas se pueden agrupar en seis parejas dicotómicas así:

1. ¿Describe la corrupción como una relación *do ut des* -doy para que me des-<sup>16</sup> en la que se intercambian bienes entre grupos corruptores del Estado y la sociedad? Esta pregunta indica la naturaleza del enfoque, pudiendo describir la ausencia de relación y transacción (ortodoxia) o una relación transaccional (heterodoxia).
2. ¿Delimita el fenómeno a una conducta ilegal o lo extiende al campo de la ilegitimidad? Esta pregunta indica el carácter de la conducta, pudiendo ser ilegal (ortodoxia) o ilegítima (heterodoxia).

---

<sup>16</sup> La expresión latina “do ut des” -doy para que me des- representa un acuerdo mutuo y reemplaza aquí a la más utilizada en economía “quid pro quo”, que no expresa adecuadamente la relación de intercambio. En la visión ortodoxa de esta relación, el funcionario público exige un soborno al actor privado, quien no tiene más opción que concederlo o renunciar al servicio que demanda.

3. ¿Quién privatiza los bienes públicos arrebatados por la corrupción? Esta pregunta indica el sentido hacia el que fluye el botín, pudiendo tratarse de corrupción extractiva si el flujo de bienes va de la sociedad hacia el Estado (ortodoxia), o redistributiva, si va del Estado hacia un sector particular de la sociedad (heterodoxia).<sup>17</sup>
4. ¿Quién demanda la corrupción? Esta pregunta indica el origen de la relación corruptora, pudiendo ser en el sector público (ortodoxia) o en un grupo o grupos del sector privado (heterodoxia).
5. ¿En qué nivel de toma de decisión se encuentran los exactores? Esta pregunta indica en nivel en que operan los actores corruptores pudiendo ser en el nivel administrativo, en el nivel político (ortodoxia), o en el nivel del sistema político (heterodoxia).<sup>18</sup>

La tabla 2 muestra la matriz de análisis diseñada a partir de las preguntas anteriores; identifica cinco elementos descriptivos aplicables a una definición, un enfoque o un caso de corrupción, pero hay que considerar que la mayoría de definiciones se componen de solo cuatro elementos.

Tabla 2: Matriz dicotómica para el análisis de conceptos, enfoques y casos de corrupción.			
	<b>Criterio</b>	<b>Ortodoxa</b>	<b>Heterodoxa</b>
1	<b>Naturaleza:</b>	No transaccional	Transaccional
2	<b>Carácter:</b>	Ilegal	Ilegal / Ilegítimo
3	<b>Sentido:</b>	Extractiva	Redistributiva
4	<b>Origen:</b>	Sector público	Publico / Privado
5	<b>Nivel:</b>	Burocrático: - Administrativo - Político	Sistémico

<sup>17</sup> Ambas formas de corrupción son ampliamente detalladas en Amundsen, Inge 1999.

<sup>18</sup> La ortodoxia define niveles de corrupción referidos a la posición que un burócrata ocupa dentro del Estado, de modo que se clasifica como administrativa o política, pequeña o grande, si la posición que ocupa el corrupto es en un nivel bajo o un nivel alto de la administración. Los enfoques heterodoxos no restringen la corrupción a la esfera pública sino al campo de las relaciones público-privadas donde opera el sistema político, por ello aquí hablamos de un nivel sistémico.

Si por ejemplo, examinamos la definición convencional de la corrupción presentada por Amundsen (1999: 2) a través de esta matriz, tenemos que sus cuatro elementos caen enteramente en la ortodoxia:

<p>“comportamiento de búsqueda privada de riqueza de alguien que representa al Estado y la autoridad pública, o el uso inadecuado de los bienes públicos para fines privados” (Amundsen, Inge 1999: 2)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ortodoxa</b></p> <p><b>Naturaleza:</b> No transaccional  <b>Sentido:</b> Extractiva  <b>Origen:</b> Público  <b>Nivel:</b> Administrativa / política.</p>
--	---

Si valoramos otras definiciones utilizadas por Amundsen (1999) para ilustrar la variedad de definiciones existentes, tres caen en la ortodoxia y dos fuera de ella.

<p><b>Banco Mundial:</b> La corrupción es el abuso del poder público para beneficio privado (p.2).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ortodoxa</b></p> <p><b>Naturaleza:</b> No transaccional  <b>Sentido:</b> Extractiva  <b>Origen:</b> Público  <b>Nivel:</b> Administrativa / política.</p>
<p><b>Mushtaq Khan:</b> Comportamiento que se desvía de las reglas formales de conducta que gobiernan las acciones de alguien en posición de autoridad pública, debido a motivaciones privadas como riqueza, poder o estatus (p.2).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ortodoxa</b></p> <p><b>Naturaleza:</b> No transaccional  <b>Sentido:</b> Extractiva  <b>Origen:</b> Público  <b>Nivel:</b> Administrativa / política.</p>
<p><b>Amundsen:</b> La corrupción política es cuando los tomadores de decisiones políticas usan el poder político con el que están investidos para sostener su poder, estatus y riqueza (p.3).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ortodoxa</b></p> <p><b>Naturaleza:</b> No transaccional  <b>Sentido:</b> Extractiva  <b>Origen:</b> Público  <b>Nivel:</b> Político</p>
<p><b>Colin Nye:</b> Conducta que viola las reglas del ejercicio de ciertos tipos de influencia privada (p.2).</p>	<p style="text-align: center;"><b>Heterodoxa</b></p> <p><b>Naturaleza:</b> Transaccional  <b>Carácter:</b> Ilegal / Ilegítimo  <b>Sentido:</b> Redistributiva  <b>Origen:</b> Público-Privada  <b>Nivel:</b> Sistémica</p>

**Heidenheimer et. al.** (Corrupción Política):  
Cualquier transacción entre actores del sector público y privado a través de la cual los bienes públicos son convertidos ilegítimamente en pagos de carácter privado (p.3).

**Heterodoxa**

**Naturaleza:** Transaccional  
**Carácter:** Ilegítimo  
**Sentido:** Extractiva-Distributiva  
**Origen:** Dual  
**Nivel:** Político / Sistémico

Aunque las definiciones ortodoxas son altamente operacionales, son parciales al restringirse a los actores públicos, creando un sesgo que impide ver las dimensiones actuales del fenómeno y su variedad. Johnston, M. (2005) ha señalado este inconveniente, que además tiene consecuencias prácticas, pues los organismos internacionales que se ocupan de la corrupción suelen ofrecer la misma receta para todos los países al definir variaciones en los grados de un mismo tipo de corrupción dejando por fuera el contexto.

Sucede que las definiciones ortodoxas no consideran que una conducta legal podría ser ilegítima; caracterizan la corrupción sobre todo en regímenes autoritarios o unipartidistas -como los descritos por Amundsen, Inge (1999: 7)- pero no abarcan los regímenes democráticos; tampoco analizan los intercambios de ut des, pues definen al corrupto como un exactor de recursos sociales a cambio de cumplir con su deber, o apropiándose discrecional y unidireccionalmente de los recursos públicos. Definiciones de este tipo no permiten abordar el problema como un tipo de relación entre Estado y sociedad, antes bien, estas definiciones expresan la corrupción como la manifestación de un poder omnímodo del Estado o de la esfera pública sobre la sociedad ante el cual esta se encuentra inerme.

Este sesgo conceptual y teórico tiene mucho que ver con el contexto en el que estos enfoques se multiplicaron; desde principios de los años 70 Gary Becker y Milton Friedman iniciaron la construcción de un paradigma que amplió la aplicación de la teoría de la elección racional a su máximo espectro. De este liderazgo surgirían algunos de los basamentos prácticos de lo que luego fueron las reformas neoliberales y el Consenso de Washington. Parte del argumento era el desmonte del Estado burocrático, cuyos complejos procesos de regulación y trámite no solo hacían lento el desarrollo de las iniciativas privadas, sino que muchas veces las castigaban con costos adicionales en forma de sobornos.

La ortodoxia de la corrupción corresponde por tanto a un complejo teórico y conceptual diseñado para justificar y orientar el proceso de liberalización de la política y la economía en las últimas décadas del siglo XX, mientras que la heterodoxia de la corrupción constituye un complejo teórico y conceptual en desarrollo que se enfoca en los efectos negativos de esas reformas en el siglo XXI.

## 1.2.2. Límites del pluralismo y la autonomía en el Modelo Principal-Agente

Los problemas de agencia fueron observados inicialmente en el campo de las relaciones privadas por Adam Smith, al considerar que el dueño de una compañía privada que delega sus funciones en todo o en parte a un agente, se coloca en una posición asimétrica respecto de aquel por cuanto deja de acceder a un volumen importante de información que queda a la discrecionalidad del agente. Esta asimetría explica el deslizamiento del agente hacia conductas que van contra el deseo del principal, de sus clientes, y del buen desempeño de la compañía. Los autores ortodoxos de la corrupción aplican este esquema restrictivamente a la esfera pública, sugiriendo la necesidad de combatir la corrupción del sector público mediante el traspaso de la agencia pública hacia la agencia privada.

El Modelo Principal-Agente fue planteado por Becker y Stigler quienes lo usaron para representar un contrato entre un principal (gobernantes) y un agente (burócratas) en el que este último se desvía de los fines del contrato para buscar su interés personal o el de terceros; tal desviación se explica por los límites de control del principal sobre el agente y por la información asimétrica que posee el agente sobre el principal (Bohem, F. 2005, Teorell, J. 2007, Pérez, P. N. P., & Ruiz, J. S. 2010). De acuerdo con este modelo, una persona comete un crimen si su utilidad esperada es superior a la utilidad que podría obtener si utilizara su tiempo y otros recursos para realizar otras actividades (Becker, G. S. 1968). Desde esta concepción, el control de cualquier crimen, incluyendo la corrupción, implicaría la introducción de ajustes que alteren los cálculos del actor racional disminuyendo los incentivos de la acción y aumentando sus costos; por ejemplo, un aumento en las probabilidades de condena y penalización constituye un factor disuasorio frente a las probabilidades de obtener los beneficios. A este esquema se ajustan los enfoques de Klitgaard, Tanzi y Jain que analizamos a continuación.

### 1.2.2.1. El enfoque micro-organizacional de Klitgaard, R. (1988):

Presenta un enfoque de la corrupción (C) como resultado de tres factores: el monopolio de la acción pública (MAP), entera discrecionalidad (D) y ausencia de rendición de cuentas (A), es decir,

$$C = MAP + D - A$$

Según esta configuración, la lucha contra la corrupción implica modificar la conducta de los actores públicos mediante la eliminación del monopolio de la decisión y la discrecionalidad, estableciendo además sistemas efectivos de rendición de cuentas; de esta forma desaparecen los incentivos (M+D) y se introduce un factor disuasorio (A).

Aunque en ciertas circunstancias la fórmula adquiere validez, su aplicación no es universal; el proceso de reforma bajo esta regla puede reducir la corrupción administrativa pero a la vez introducir formas de corrupción sistémica (ver Stephenson, M. 2014). Romper el monopolio de la acción pública, digamos, introduciendo competencia mediante un proceso de descentralización, o desconcentración política, e incluso a través de la privatización de las funciones públicas, no garantiza la desaparición de la corrupción, pero puede conducir a la multiplicación de instancias en las que el fenómeno se reproduce en condiciones nuevas.<sup>19</sup> De otra parte, reducir la discrecionalidad pública y aumentar la rendición de cuentas mediante la participación creciente de la sociedad, puede producir excelentes resultados, pero si la participación se da en un marco de competencia desregulada, esta se reduce a los sectores sociales influyentes, aumentando las posibilidades de corrupción sistémica.

#### **1.2.2.2. Enfoque neoliberal (Tanzi, 1998):**

De acuerdo con este alto exfuncionario del Banco Mundial, la escalada de corrupción que se evidenció en la última década del siglo pasado obedeció a un ambiente creado por altos impuestos (I), alto nivel de gasto público (GP) y nuevas regulaciones (R), de forma que el crecimiento de la corrupción (C) solo fue cuestión de tiempo. Entonces,

$$C = I + GP + R$$

Esta configuración establece que una disminución de impuestos y del gasto público, combinada con una flexibilización de las normas o desregulación, generaría una disminución de la corrupción. Este conjunto de condiciones son asimilables a lo que conocemos como el Consenso de Washington y fue la regla aplicada durante la administración de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Reino Unido. También se aplicó bajo la presión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en los países de América Latina y otros más que demandaban recursos para resolver la crisis de la deuda durante las últimas décadas del siglo XX. Debe entenderse que menos impuestos y menos regulación significan el traspaso de funciones del sector público al sector privado y en circunstancias como las de los estados latinoamericanos implican debilitar aún más las capacidades del Estado para ejecutar adecuadamente las competencias regulatorias que queden vigentes luego de la reforma.

---

<sup>19</sup> Los estudios sobre la parapolítica desarrollados por León Valencia, Claudia López, entre otros, señalan cómo los grupos paramilitares capturaron las rentas que los municipios y departamentos lograron mediante el proceso de descentralización iniciado en 1991. Los recursos del llamado Sistema General de Participación que debían destinarse prioritariamente para la atención de salud, educación y saneamiento ambiental terminaron capturados por grupos paramilitares que financiaron con ellos sus estructuras de violencia y a sus propios candidatos a nivel local y nacional. Situación análoga se presenta a nivel de municipios y departamentos con los recursos destinados a los programas de alimentación escolar PAE.

Otros elementos del consenso como las privatizaciones y el aumento del comercio internacional son reconocidos por Tanzi como factores en el desarrollo de la captura del Estado por parte de compañías transnacionales y el sector privado en general, pero para esta otra forma de corrupción Tanzi no presenta una fórmula clara ni distinta de la primera. A menudo la persistencia de la corrupción y los problemas estructurales de los países sometidos a este tipo de reforma fue diagnosticada con la necesidad de profundizar en la misma receta, asumiendo que el Estado burocrático aún generaba distorsiones.

### **1.2.2.3. Modelo principal-agente de Jain, A. K. (2011):**

El modelo principal-agente se expresa claramente en la definición de corrupción de Jain, 2011:

Activities in which public officials, bureaucrats, legislators, and politicians use powers delegated to them by the public to further their own economic interests at the expense of the common good... Corruption occurs when higher rents are associated with misuse of the discretionary powers, net of any illegal payments and penalties associated with such a misuse.<sup>20</sup>

Jain acierta al considerar que la manera en que la corrupción es definida, determina finalmente lo que es modelado y medido, por ello plantea la necesidad de entender las conexiones conceptuales y teóricas entre la corrupción y el funcionamiento de las instituciones económicas y políticas de la sociedad (Jain, A. K. 2011: 72-73). Aunque esta es, en buena medida, la tarea que persiguen las nuevas definiciones y enfoques de la corrupción, la definición de Jain no va mucho más lejos de la ortodoxia que la de Amundsen.

Jain utiliza el Modelo Principal-Agente para representar una relación entre la esfera política y la esfera privada en la que la primera posee un grado significativo de autonomía –o discrecionalidad- que le incentiva para defraudar a la segunda. El modelo es efectivo para entender las conexiones entre la corrupción y el funcionamiento de las instituciones económicas y políticas en una poliarquía, pero no resulta igualmente eficaz para sugerir soluciones a los problemas de corrupción. Presenta una serie de contrafácticos que, no solo no permiten prevenir la corrupción, sino que inducen la corrupción sistémica.

Jain identifica tres elementos concomitantes con la corrupción:

---

<sup>20</sup> Actividades en las que los agentes públicos, burócratas, legisladores, y políticos usan el poder que el público le ha delegado, para perseguir su interés económico propio a expensas del bien común... La corrupción ocurre cuando altas rentas están asociadas al uso indebido de poderes discrecionales, en conexión con pagos ilegales y penas asociadas a ese uso indebido. (Traducción propia de Jain, A. K. 2011: 73, 77).

1. Poderes públicos discrecionales capaces de diseñar regulaciones y administraras. (Autonomía pública)
2. Rentas económicas asociadas a esos poderes discrecionales con grupos identificables dispuestos a capturarlas. (Presupuestos públicos y actores captores)
3. Un sistema judicial que ofrezca bajas probabilidades de detección y penalización del delito. (Impunidad)

En la lógica de la acción racional, los dos primeros elementos son incentivos, mientras el tercero constituye el factor disuasorio; por su posición estratégica, absolutamente todos los agentes públicos (elites políticas, administradores, jueces y legisladores) tienen incentivos para apropiarse del presupuesto público o de los sobornos privados a expensas de su principal (la sociedad o su jefe político) y lo harán si nada los disuade.

No es difícil anticipar que en una configuración como esta, la baja probabilidad de detección y penalización del delito es un factor suficiente para que la corrupción se multiplique, aun si el poder no fuese discrecional y no hubiese jugosas rentas por capturar. De igual manera, altas probabilidades de detección y penalización son disuasión suficiente contra el delito aun manteniendo alta discrecionalidad y altas rentas asociadas, esto debido a que en la lógica de Becker, las penas deben ser proporcionales a los costos sociales del delito y por tanto equivalentes al beneficio calculado por el criminal.

En este sentido, tanto la discrecionalidad pública como las altas rentas asociadas no son condiciones necesarias ni suficientes para la corrupción; pero si lo es la existencia de mecanismos eficaces de detección y penalización de los crímenes, lo que implica mecanismos de control y sistemas judiciales robustos, orientados especialmente a aquellos delitos en que la cuantía en pérdida de recursos puede ser mayor, o donde la discrecionalidad de los funcionarios pudiera implicar mayores pérdidas.

Aun así, de acuerdo con Jain,

*No todos los usos del poder por políticos, legisladores o burócratas que benefician a alguien distinto del principal constituyen corrupción. A veces, la consideración apropiada de la influencia de los grupos de interés puede conducir a decisiones que son correctas desde el punto de vista del principal, y también sirven al deseo del agente de ser reelegido. (Jain A. K. 2001: 78)*

En este planteamiento entra en juego el modelo pluralista (Dahl, R: 1971) en el que no solo es posible que un particular capte recursos y bienes públicos, sino que de hecho, la relación entre el sector público y el privado está dispuesta para ello atendiendo a los intereses que motivan a los individuos y grupos a competir por esos bienes. ¿Cómo distinguir entonces la conducta corrupta de la que no lo es

cuando ambas se orientan a satisfacer el interés particular de un tercero distinto del principal? De acuerdo con Jain tres condiciones las harían justas y transparentes:

1. El proceso de influenciar a los tomadores de decisión representa un juego competitivo desarrollado según reglas que son conocidas por todos los jugadores. (Competencia perfecta)
2. No hay pagos secretos o secundarios al agente. (No hay sobornos)
3. Los clientes y los agentes son independientes entre sí en el sentido de que ninguno de los grupos se beneficia de los ingresos obtenidos por el otro grupo; en otras palabras, hay independencia del Estado y de la sociedad. (Autonomía)

Las tres condiciones son supuestos de difícil realización porque no quedan libres de incoherencia. Estamos de acuerdo en la necesaria independencia del Estado respecto de la sociedad –autonomía del Estado-,<sup>21</sup> pero es contradictorio que las relaciones entre estos dos se definan a partir de la influencia privada sobre los tomadores públicos de decisión, sobre todo si tal influencia pretende tener lugar en un espacio de la libre competencia. Las tres condiciones señaladas por Jain son precisamente los tres elementos que los actores corruptores se esfuerzan por invisibilizar u opacar, de modo que son, por definición, imposibles de conocer sin la intervención de poderes autónomos con gran capacidad de investigación e intervención sobre el proceso mismo.

Otro elemento problemático tiene que ver con la definición del principal. En el esquema de Jain, el principal está representado por los grupos de interés de la sociedad, la que se ve beneficiada o afectada por las decisiones de los agentes públicos. Pero la idea de que toda la sociedad cuente con los recursos para organizarse como grupos de interés y competir en condiciones de igualdad y perfecta información con el fin de influir en la toma de decisión de los agentes públicos es contrafáctica, a menos que se defina pragmáticamente como principal, a un conjunto restringido de actores que participan activamente en el juego de las influencias, y se deje por fuera de esta categoría a quienes no cuentan con las capacidades para competir. Esta asunción rompe con el principio del pluralismo democrático que es uno de los fundamentos de la legitimidad del Estado moderno, y traslada las decisiones públicas a un ámbito en el que solo participan un grupo reducido de intereses privados.

Los pensadores del pluralismo han venido cediendo a la idea de que la competencia política y económica define la arena de la democracia; Dahl, R. (1971) cede al reemplazar democracia por poliarquía, en el entendido de que no existe un “demos”

---

<sup>21</sup> Johnston and Hao (1995) emphasize the importance of the lack of such independence for the growth of corruption in China” (Citado en Jain, 2001).

que compita auténticamente (la democracia pasa a ser un tipo ideal); la poliarquía es un arreglo menos participativo pero sujeto a las condiciones señaladas arriba por Jain. Por su parte, Lindblom, C. E. (1982) mantiene la idea de la poliarquía, pero no concede que los principios de la competencia perfecta tengan lugar en ella, antes bien, encuentra evidencia de una influencia excesiva de los más poderosos sobre el Estado y el gobierno, lo que hace difícil pensar en la independencia del Estado respecto de poderes sociales particulares.

Así que estamos de acuerdo con Jain en dos hechos; primero, que en la sociedad los diversos grupos de interés despliegan su influencia sobre el Estado y sus entidades; segundo, que justamente por ello estas deben ser autónomas respecto de esas influencias. El problema es considerar el ejercicio de la influencia como un ejercicio de la libre competencia, porque empíricamente los actores no son igualmente libres, ni poseen la misma información, ni los mismos recursos. La variable de autonomía identificada por Jain parece correcta; el problema es la asunción de que el pluralismo se crea en la competencia, y pretender, con base en ello, que el Estado puede abandonarse a la libre influencia de los actores sin contravenir el principio de autonomía.

El pluralismo obedece no al mercado sino a la democracia, y la posibilidad de su realización depende de que un Estado autónomo y capaz procese las demandas de los actores que compiten de manera desigual en la sociedad y balancee las demandas de quienes tienen recursos y libertades mayoritarias con los que los tienen en minoría.

Si establecemos que las tres condiciones que define Jain son insostenibles simultánea y empíricamente en las poliarquías, esto nos obliga, por un lado, a aceptar que no es posible diferenciar las conductas corruptas de cualquiera otra que se oriente a satisfacer el interés particular de un tercero distinto del principal, y segundo, que es necesario pensar de nuevo en la democracia como algo más allá de la competencia y que restaure, efectivamente, la independencia o la autonomía del Estado respecto de los sectores más poderosos de la sociedad.

Inadvertidamente o no, lo que proponen Klitgaard, Tanzi y Jain, no es la eliminación de la corrupción, sino el tránsito de una forma de corrupción hacia otra. Se argumenta que este tránsito produce democratización, pero en realidad se trata de una configuración poliárquica en la que la corrupción sistémica puede ejercer su poderoso influjo.

### **1.3. Enfoques heterodoxos de la corrupción**

A partir del estudio de Hellman, J. S., & Kaufmann, D. (2001) sobre captura del Estado en las economías en transición del este europeo, se abrió una brecha en la ortodoxia para ampliar el marco interpretativo hacia los fenómenos de corrupción desarrollados en los países de reciente liberalización. En estos nuevos enfoques la

corrupción no se enmarca exclusivamente en la conducta ilegal, sino que puede expresar un arreglo institucional o social en el que el carácter ilegítimo predomina sobre el legal; la corrupción adquiere una naturaleza de intercambio de ut des entre el sector público y el privado, no mediado exclusivamente por el soborno, sino por formas determinantes de influencia y estructuras de colusión entre grupos de estas dos esferas.

La definición de Heidenheimer et. al. 1993 (citado en Amundsen, Inge 1999: 3) analizada arriba, cae enteramente por fuera de los elementos definitorios de la ortodoxia; nos remite a entender la corrupción como una transacción público-privada cuyo objeto es la privatización ilegítima de bienes públicos, poniendo de relieve relaciones corruptoras que no se limitan a la ilegalidad. No se trata de distinguir relaciones o transacciones corruptas y opacas de transacciones y relaciones transparentes, ni de transacciones legales de ilegales, sino de transacciones y relaciones legítimas de las que no lo son. En otras palabras, en esta definición, corrupción y legitimidad son fenómenos radicalmente opuestos que obligan a abandonar el plano de las conductas individuales y el microanálisis, para plantear la discusión en el campo de las relaciones entre el Estado y la sociedad en general.

A continuación analizamos cuatro enfoques de la corrupción que podemos definir como sistémicos. Nuestra matriz dicotómica, en estos casos, solo es útil para indicar que las definiciones caen por fuera de la ortodoxia pero no aporta capacidad descriptiva.

### 1.3.1. Corrupción Estructural (Sandoval-Ballesteros, I. (2013))

Forma específica de dominación social caracterizada por el abuso de poder, con impunidad y sin participación ciudadana, derivado de un pronunciado diferencial en el poder estructural.

Por oposición a la fórmula micro-organizacional de Klitgaard, Sandoval propone una fórmula de Corrupción Estructural (CE) que atiende a los problemas de corrupción asociados a la transición liberal en México. La define como una forma específica de dominación social caracterizada por el abuso de poder público y privado (AP), con impunidad (I) y sin participación ciudadana (PC), derivado de un pronunciado diferencial en el poder estructural. Estos tres elementos obstruyen el desarrollo de estructuras de Estado sostenibles y justas. (p.23)

$$CE = AP + I - PC$$

El resultado del análisis es más descriptivo que explicativo pero aporta datos relevantes para entender las relaciones entre las reformas y la corrupción en el caso concreto de México. Los elementos significativos de este análisis se pueden resumir así:

1. Con la transición democrática muchas de las formas autoritarias de administrar los asuntos del gobierno permanecieron intactas y en algunos aspectos empeoraron; si antes los gobernadores eran responsables ante el Presidente, con las reformas quedaron libres para abusar de su poder, convirtiendo sus estados en espacios cuasi feudales (p.41-42).
2. En México las Alianzas Público Privadas han llegado a sintetizar lo peor de lo privado y lo público; no se trata de privatizaciones porque limitan los riesgos y la responsabilidad privados; tampoco son servicios públicos tradicionales porque evitan los mecanismos de rendición de cuentas; además los riesgos y las pérdidas son transferidas al sector público, a la fuerza de trabajo, a usuarios y contribuyentes. Por otra parte aumentan la deuda y los costos públicos e intensifican la explotación del trabajo vía eliminación de los derechos laborales (p. 34).
3. En oposición a los planteamientos de Klitgaard, la privatización y el dominio corporativo han constituido una excusa para reducir la transparencia y la rendición de cuentas; la alternativa es un proyecto de transparencia democrático-expansivo; la actuación democrática y colectiva debe fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, resistir la corrupción y deshacer el sistema de impunidad y privilegios arraigado en México (p.38).

### **1.3.2. Captura del Estado (Hellman, J. S. et al. 2001)**

La acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos.

Hellman, J. S. et al. (2001) se refieren a la Captura del Estado como un tipo de “corrupción a gran escala” en la que los tomadores públicos de decisión se hacen altamente influenciados por el sector empresarial mediante intercambios ilegales o ilegítimos en el contexto de la liberalización. Si bien su referente son los grupos de influencia legales de la sociedad, es claro que en ese contexto los grupos mafiosos también tomaron ventajas a la hora de ejercer su propia influencia sobre los procesos normativos y las privatizaciones.

Las observaciones se basaron en el Informe sobre el Ambiente de Negocios y de Rendimiento Empresarial (Business Environment and Enterprise Performance Survey, BEEPS) que desarrolló entrevistas cara a cara con gestores o dueños de empresas de alto nivel desde junio hasta agosto de 1999 en 22 países en transición del este europeo. Los elementos fundamentales del trabajo son los siguientes:

1. Analiza las relaciones Estado/sociedad como fundamento para entender la dinámica política de la reforma económica, enfocándose en la manera como las empresas ejercen influencia sobre el Estado y sus burócratas.<sup>22</sup>
2. Distingue tres relaciones de corrupción con distinta distribución de rentas entre la empresa y el Estado:
  - a. Corrupción administrativa: Es el alcance de los pagos privados ilícitos y no transparentes realizados por las empresas a funcionarios públicos para alterar la aplicación de las regulaciones administrativas aprobadas por el Estado a las actividades de la empresa. Aquí, las rentas derivadas de la capacidad discrecional del Estado para regular las actividades de las empresas sirven, en primer lugar, para corromper a funcionarios públicos (p. 38).<sup>23</sup>
  - b. Captura del Estado:<sup>24</sup> Es el alcance de los pagos privados ilícitos y no transparentes realizados por las empresas a funcionarios públicos para influir en la redacción de leyes, reglas, regulaciones o decretos a través de instituciones estatales. Aquí, las rentas procedentes de la capacidad

---

<sup>22</sup> “...el reconocimiento de que empresas poderosas han sido capaces de capturar al Estado y conspirar con funcionarios públicos para obtener rentas a través de la manipulación del poder del Estado, sugiere que hay otras dimensiones de la relación entre el Estado y las empresas que pueden enriquecer nuestra comprensión sobre los constreñimientos políticos del proceso de reforma. ...en el contexto de Estados frágiles y sociedades civiles subdesarrolladas, tales formas de influencia han tenido un poderoso impacto sobre el ritmo y dirección de las reformas, el diseño de las instituciones económicas y políticas y, finalmente, la calidad general del gobierno en los países en transición.” (Hellman, J. S. et al. 2001).

<sup>23</sup> Ésta relación describe muy de cerca los enfoques y definiciones del consenso de la corrupción a los que Kaufmann identifica con la idea de “la mano codiciosa del Estado”.

<sup>24</sup> “El concepto de captura regulatoria sobre el que se basa este concepto no se limita a una relación fundada en transacciones ilícitas. Las regulaciones pueden diseñarse para beneficio de los regulados a costa del bienestar social, debido a un número de factores que no tienen nada que ver con la corrupción, tales como la información asimétrica o problemas de acción colectiva. Nos interesa hacer una distinción más clara entre la captura, como una forma de corrupción e influencia. A raíz del trabajo de STIGLER a principio de los años setenta, surgió una vasta bibliografía sobre la captura regulatoria, incluyendo a STIGLER (1971), PELTZMAN (1976), LAFFONT y TIROLE (1993), entre otros (ver referencias bibliográficas para más detalles). Mientras que la teoría de regulación actual se centra más en las características y beneficios de la competitividad en un mundo de implicación del sector privado en la infraestructura, en años anteriores, el énfasis estaba en el parecido y los costes de la captura regulatoria en sectores particulares (como, por ejemplo, los considerados como «monopolios naturales» en las infraestructuras)”. En Hellman et al. 2001, nota 14).

de las empresas para beneficiarse de los cambios en las reglas del juego, debido a los sobornos a funcionarios públicos, son compartidas por las empresas y los funcionarios corruptos (p.38).

- c. Influencia: Es la capacidad de las empresas para influir en la redacción de leyes, reglas, regulaciones y decretos creados por instituciones estatales sin recurrir a pagos privados ilícitos y no transparentes a funcionarios públicos. Aquí, las rentas derivadas de la capacidad de las empresas para beneficiarse de las reglas básicas del juego como resultado de su acrecentada influencia, deben servir en primer lugar a la empresa (p. 38).

Las observaciones más relevantes del análisis son las siguientes:

1. Existe una correlación positiva entre el alto grado de Captura del Estado en exrepúblicas soviéticas que adelantaron procesos de liberalización incompleta o parcial en las que los derechos civiles no estaban ampliamente extendidos.
2. La Captura del Estado solo es eficiente para las empresas en “economías de captura”; la primera es una conducta empresarial que puede aparecer en cualquier economía, la segunda es el resultado de condiciones institucionales que favorecen la multiplicación de estas prácticas.
3. Las empresas más grandes con un mayor control sobre los recursos, son más propensas tanto a tener influencia sobre el Estado como a involucrarse en la captura del Estado, pero pagan menos sobornos como una participación de sus ingresos anuales que empresas más pequeñas. La corrupción administrativa es, en contraste, altamente regresiva, teniendo el mayor impacto en las empresas pequeñas.
4. El trabajo conduce a un nuevo enfoque sobre las medidas a tomar para canalizar las estrategias de las empresas lejos de la captura del Estado hacia formas más legítimas de influencia que sean una combinación de «voz» social, reformas transparentes, responsabilidad política y competencia económica.
5. Investigaciones futuras deberían investigar otras características estructurales del sistema político que aumentarían los costes para los políticos por confabularse con empresas para proporcionar beneficios concentrados a través de la captura del Estado.

El temprano análisis de estos fenómenos condujo a la idea de que son característicos de sistemas políticos en transición, no practicables en democracias consolidadas; no obstante, la crisis global de 2008 y sus devastadores efectos en Estados Unidos y Europa Occidental, demostraron que los procesos de influencia corruptora de firmas legales sobre las instituciones no son consecuencia de un

escaso proceso de democratización y una inadecuada liberalización sino que pueden ser sus causas. Esto marca una importante diferencia con los enfoques que identifican la impunidad, la debilidad del sistema judicial o la inexistencia de rendición de cuentas como factores causales de la corrupción, lo que plantea la conveniencia de cambiar el orden de los factores en el análisis, es decir, que la corrupción está detrás de los fenómenos que pretenden causarla.

### 1.3.3. Síndromes de Corrupción (Johnston, M. 2005)

Defino corrupción como el abuso de los roles o recursos públicos por beneficio privado, pero enfatizo que “abuso”, “público”, “privado”, e incluso “beneficio” son objeto de debate en muchas sociedades y de grados variados de ambigüedad en la mayoría.

Johnston adopta un enfoque multidimensional para determinar problemas de corrupción sistémica asociados a la forma en que la riqueza y el poder se usan e intercambian en distintos contextos. Los cuatro tipos ideales que representan sus síndromes de corrupción obedecen a problemas sistémicos de corrupción que representan distintas condiciones ambientales que modifican el comportamiento de las élites políticas y económicas. Las condiciones ambientales están dadas por las mismas variables: (1) Democratización, (2) Fortaleza institucional, (3) Grado de liberalización político económica, pero estas cambian en su grado de consolidación o fortaleza. Los elementos fundamentales de su trabajo se pueden resumir así:

- a. El desarrollo equilibrado y sostenido del mercado y la democracia -como ideales de progreso- están definidos por y dependen de la participación abierta, competitiva pero estructurada en la política y la economía; de instituciones legítimas y eficaces que protegen y restringen las actividades en esas esferas mientras mantienen los límites y vías de acceso entre ellas (p.7).
- b. El proceso de liberalización en el mundo ha desplazado las cuestiones de justicia, rendición de cuentas y reforma hacia el mercado, o ha tratado de reducir la política y el gobierno a procesos asimilables a los del mercado (p.1).
- c. Pregunta sobre los vínculos entre la liberalización económica y política, la fortaleza o debilidad del Estado, las instituciones políticas y sociales y los tipos de corrupción que las sociedades experimentan (p.187) para construir cuatro tipos ideales sobre la base de distintos grados de fortaleza institucional y diversos grados de liberalización y reforma.

d.

Tipo de sociedad	Tipo de corrupción sistémica
<p>Democracias consolidadas, con instituciones fuertes y ampliamente liberalizadas en lo político y en lo económico. <b>Casos:</b> Japón, Alemania y Estados Unidos.</p>	<p><b>Mercados de Influencia:</b> Las élites se orientan a ejercer influencia sobre los poderes políticos y los tomadores de decisión. Opera dentro del sistema legalmente pero desgastando su legitimidad.</p>
<p>Democracias de mercado con instituciones moderadamente fuertes, aún en proceso de consolidación política y liberalización económica.</p> <p><b>Casos:</b> Italia, Corea y Botswana.</p>	<p><b>Carteles de élite:</b> El poder y sus vínculos con la riqueza están en flujo, creando nuevas oportunidades y riesgos para las élites. La corrupción es de naturaleza defensiva, para proteger ventajas económicas y políticas, inhibir a los competidores y fortalecer las conexiones con partidarios.</p>
<p>Sociedades en rápido e inestable proceso de transición con nuevas oportunidades políticas y económicas en expansión. Tienen instituciones frágiles debido al limitado periodo de adaptación y legitimación.</p> <p><b>Casos:</b> Rusia, México y Filipinas.</p>	<p><b>Oligarquías y clanes:</b> La forma dominante de corrupción aquí consiste en una disputa desordenada, a veces violenta entre elites contendientes que buscan convertir sus recursos personales en riqueza y poder; la competencia tiene lugar entre pocos jugadores. En esta situación puede ser difícil distinguir entre lo público y lo privado, quién es político y quien es empresario.</p>
<p>Regímenes no democráticos, con pocas y controladas oportunidades políticas pero con economías liberalizadas en algún grado y explotadas por unos pocos en el poder. Instituciones políticas muy débiles y excluyentes pero con capacidad coercitiva.</p> <p><b>Casos:</b> China, Kenia e Indonesia.</p>	<p><b>Burócratas magnates:</b> Las oportunidades de enriquecimiento y los riesgos para los ya ricos abundan; el poder político es personal y se utiliza a menudo con impunidad. Los empresarios con mayor influencia son las figuras políticas más importantes o sus clientes. Los funcionarios pueden convertirse en magnates y crear una cleptocracia; las instituciones constituyen instrumentos para conseguir riqueza.</p>

e. Los problemas sistémicos de corrupción, devienen de usos y conexiones entre la riqueza y el poder que debilitan significativamente la participación abierta y competitiva o las instituciones económicas y políticas, impidiendo o retrasando su desarrollo (p. 12).

- f. Los diversos tipos de corrupción sistémica tienen un impacto directo sobre el ideal de desarrollo económico y político, por ello, los procesos de reforma deben estar ajustados a las condiciones de las sociedades y no solo al modelo de apertura política y económica que representan las democracias occidentales.
- g. Propone rescatar el valor del gobierno, la política y la democratización sustantiva, si es que los beneficios del cambio político y económico global han de ser compartidos más justamente. La reforma requiere una cuidadosa atención del bienestar de los ciudadanos comunes y una democratización profunda a largo plazo que permita y anime a estos ciudadanos a movilizarse en defensa de sus propios intereses.

Los tipos ideales representados por Johnston en sus síndromes de corrupción son un intento por romper el enfoque unidimensional centrado en el soborno; no obstante su planteamiento genera preocupaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de validarlo. Por un lado, si leemos los cuatro síndromes como un proceso evolutivo de consolidación y liberalización, encontramos que a medida que este avanza, la corrupción comienza a hacerse invisible y a estructurarse dentro del sistema legal alcanzando cada vez un equilibrio más óptimo que el anterior. Así, de violentas y criminales formas de corrupción en los regímenes no democráticos, se pasa a procesos de influencia, legales pero ilegítimos en las democracias consolidadas.

Otra preocupación deviene de lo que constituye una clara paradoja en los mercados de influencia: democracias consolidadas, con muy fuertes instituciones y ampliamente liberalizadas en lo político y en lo económico, que presentan problemas sistémicos de corrupción en los que la influencia desproporcionada de las élites se camufla detrás de la legalidad. El referente de semejante paradoja es por su puesto Estados Unidos y los acontecimientos de la crisis de 2008. Si el ideal de desarrollo económico y político se vincula con un tipo de corrupción que destruye la legitimidad democrática, ¿qué sentido tiene avanzar hacia ese ideal? ¿No existe ningún sistema en el que la corrupción constituya, como lo ven los ortodoxos, un fenómeno excepcional y aislado? Si tuviéramos una democracia consolidada, con instituciones fuertes y muy liberalizadas, pero además con problemas sistémicos de corrupción y pérdida de legitimidad, estaríamos frente al peor de los mundos, donde la única opción consiste en elegir entre una u otra forma de corrupción.

La situación nos obliga a apelar al idealismo; no es adecuado denominar democracia a un sistema como el descrito por Johnston, así que preferimos identificarlo como una poliarquía. En estos sistemas la competencia valida una forma de pluralismo que se restringe a los actores más influyentes del mercado generando fuertes exclusiones o déficits de representación que, como ocurrió en Estados Unidos, pueden generar una pérdida de legitimidad tan profunda como para que los ciudadanos opten por soluciones autoritarias y antidemocráticas.

#### 1.3.4. Corrupción como institución (Teorell, J. 2007)

En vez de pensar la corrupción como un comportamiento ilícito entre agentes controlados por un principal a través de mecanismos de diseño institucional hay que considerar seriamente la idea de la corrupción como una institución en sí misma.

Es una propuesta de investigación que recoge referentes empíricos para construir un enfoque que considera la corrupción como la regla del juego, en los términos definidos por Douglas North. Propone enfocarse en patrones sistémicos de intercambios corruptos, sus externalidades negativas, y la forma en que se extienden en los sistemas democráticos (p.12).

1. El Modelo Principal-Agente, visión predominante de la corrupción, tiene un alcance muy limitado debido al carácter contrafáctico de sus presupuestos: en vez de principales benévolo, la evidencia demuestra que en la mayor parte de los casos los principales no están comprometidos con la persecución de estos delitos; en vez de ser castigados en las urnas por parte de los votantes, estos cuentan con notables oportunidades de volver a reelegirse; tercero, los diversos ajustes institucionales no evidencian una congruente disminución del problema, en vez de eso, este demuestra poseer una sorprendente adaptabilidad.
2. No se basa en la observación de una conducta con diversos niveles de gravedad; ve la corrupción como una propiedad de la estructura de interacción entre varios actores, en vez de un atributo de sus actos.
3. Aunque muchos diseños teóricos representan la democracia como factor disuasorio de la corrupción, la evidencia empírica indica que es capaz de perpetuarse a través del propio sistema democrático.
4. En vez de responder a cálculos de costo beneficio y a malos diseños institucionales, es muy posible que la corrupción obedezca a los mismos conflictos sociales subyacentes que dieron lugar al régimen político; también es posible que corrupción y democracia sean dos dispositivos institucionales intercambiables entre sí en juegos de competencia entre fuerzas horizontales, funcionando como un sistema informal de intercambios asimétricos entre jerarquías organizativas (p.9).
5. You & Khagram (2005) observan que la desigualdad afecta principalmente la corrupción bajo la democracia, ya que en los sistemas autoritarios la élite rica puede reprimir a los pobres en lugar de aceptar la redistribución; en democracia, la represión no es una opción viable; en concordancia, Acemoglu & Robinson (2006) observan que en una

democracia la corrupción puede funcionar como un refugio para las élites, aflojando su carga tributaria (p.15).

Podemos concluir este aparte señalando lo que tienen en común estos enfoques reseñados aquí; lo primero que debemos decir es que ninguno de estos enfoques es ortodoxo. Ninguno sugiere que la liberalización equivalga a la democratización, sino que son dos procesos distintos y complementarios; de hecho, en todos los casos las formas de corrupción analizadas aparecen concomitantes con procesos de liberalización y, aunque no queda clara la existencia de un mecanismo causal, si sugieren la profundización de los procesos democráticos como medida fundamental para combatir estas formas de corrupción; particularmente Teorell ve la corrupción y la democracia como dispositivos institucionales que surgen de la competencia entre diferentes fuerzas sociales.

Si recurrimos de nuevo a las dicotomías de nuestra matriz de análisis para valorar estos enfoques, tenemos que no analizan grados de corrupción sino tipos distintos respecto de la corrupción burocrática, administrativa o política. No tratan de definir o medir una conducta que pudiera caracterizarse como ilegal, sino un conjunto complejo de relaciones sociales entre el sector público y el privado, normalmente definidas por la influencia económica o el ejercicio de la coerción, constituyendo ambos formas de abuso de poder con efectos negativos sobre la legitimidad democrática en sus niveles institucional, gubernamental y estatal.

La naturaleza de la corrupción definida en estos enfoques está basada en intercambios de ut des; no es un intercambio de dinero a cambio de servicios y funciones públicas que ya fueron previamente pagadas vía impuestos; se trata de un mercado de influencias y sobornos hacia tomadores públicos de decisión en el nivel nacional o local para cambiar reglas de juego o diseñarlas a la medida de un grupo. La influencia se ejerce, por ejemplo, recompensando al funcionario público o su partido mediante pagos que no son necesariamente ilegales, como la financiación de sus campañas, emplear a amigos y familiares, ofrecer posterior participación en proyectos altamente rentables y altos cargos en el sector privado, vendiéndoles propiedades privadas por debajo de su precio en el mercado, haciendo donaciones u obsequios, e incluso, pagando sus impuestos. El resultado de estos ejercicios se hace evidente en Colombia al adjudicar grandes contrataciones de infraestructura fuera de los mecanismos de la competencia, transferir riesgos y responsabilidades privadas al sector público, privatizar bienes públicos por precios inferiores a los del mercado, o crear opacidad en las transacciones con el Estado, etc.

El flujo de la mayor proporción de bienes señalada en los cuatro enfoques es redistributiva; los grandes flujos de dinero salen de las arcas públicas, llegan a las cuentas de empresarios que incumplen contratos, cumplen parcialmente o demandan la firma de otros nuevos para cumplir las funciones por las que ya se les ha pagado. También sucede que grandes sumas de dinero que los privados debieran depositar en cuentas públicas son depositados en las cuentas privadas de funcionarios públicos o de terceros. Estos flujos de dinero normalmente salen de los

países contratistas hacia paraísos fiscales off shore, muchos ubicados en centros financieros de países desarrollados o conectados con ellos.

Respecto a la frecuencia con que se manifiestan estos tipos de corrupción -aunque ninguno de los autores lo menciona explícitamente-, se debe considerar que, en cuanto se trate de una captura de las reglas del juego como lo señalan Hellman, J. S. et al. (2001), la corrupción está integrada funcionalmente a las normas y por tanto persiste todo el tiempo que persistan esas normas. No se trata de ganancias ocasionales sino de un flujo sistemático e ilegítimo de bienes desde el sector público al sector privado que se puede prolongar por años y por décadas.

La corrupción definida en estos enfoques, es de carácter ilegítimo. Ante una captura de las reglas del juego, el criterio para definir la corrupción no puede ser el legal, sino que –como lo menciona Amundsen refiriéndose a los regímenes autoritarios (Amundsen, Inge 1999)- se deben involucrar criterios de legitimidad, moralidad y eticidad, sin los cuales es imposible distinguir el carácter de esas relaciones. En los cuatro casos, los autores atribuyen a la democracia un contenido ético o moral que se expresa en forma de ideal de desarrollo.

¿Es posible clasificar estos enfoques dentro de una categoría más descriptiva? Consideramos útil y necesario emplear una categoría más comprensiva que la de heterodoxia para este conjunto de enfoques de la corrupción. Vemos que los enfoques de corrupción como institución, corrupción estructural, problemas sistémicos de corrupción, Captura del Estado y Economías de Captura, quedan bien incorporados dentro de un modelo que podríamos definir como sistémico. En este se pueden clasificar otros trabajos que se están realizando en este mismo momento en América Latina o que ya se han realizado, adoptando categorías como Captura Política del Estado (Crabtree, J., & Durand, F. 2017) o Reconfiguración cooptada del Estado (Salamanca, L., et. al. 2008). De esta forma, mientras la ortodoxia se ha enfocado en formas de corrupción definidas como corrupción administrativa y burocrática o pretty corruption y corrupción política o grand corruption, la heterodoxia orienta su mirada hacia la Corrupción Sistémica.

Es desde un modelo de este tipo que nos proponemos analizar el caso colombiano. En el Capítulo 2 concretamos una propuesta de análisis en este sentido, articulando a las categorías revisadas hasta este punto el análisis de sistema de Easton, D. (1969) y el Enfoque Estratégico Relacional (Jessop, B: 1991, 1999: 2014).

## 2. EI MODELO SISTÉMICO DE LA CORRUPCIÓN Y LOS SISTEMAS CORRUPTORES

Can I run a campaign that's entirely funded by corporate PAC money? (Yes). Can I use that money to pay people off in order to get elected? (Yes). Once I'm elected, are there any limits to which laws I can write or influence? (No). Does all this mean an elected official can, for example, be funded by Big Pharma companies and then get into office and write laws benefitting Big Pharma with no limitations? (Yes). Can I hold stocks in an industry, say oil and gas, and then write laws to deregulate that industry in a way that would cause the stock value to go up, causing me to get rich? (Yes).

Congresista Alexandria Ocasio-Cortez<sup>25</sup>

Aunque los enfoques sistémicos analizan las formas de corrupción concomitantes con los procesos de liberalización, aún no desarrollan un modelo dentro del cual se propongan mecanismos explicativos entre liberalización y corrupción que vayan más allá de esa concomitancia.

Muchos autores definen el carácter sistémico de la corrupción como sinónimo de alta frecuencia, queriendo decir que una sociedad con muy alto grado de corrupción burocrática o administrativa presenta corrupción sistémica; otros la asocian con la corrupción política en regímenes autoritarios; algunos la vinculan a la aparición de normas informales ampliamente compartidas y avaladas en el comportamiento de

---

<sup>25</sup> Frente a un panel de expertos en ética la congresista estadounidense lanzó esta serie de preguntas para demostrar la facilidad con que los funcionarios del Congreso de los Estados Unidos de Norte América y la Casa Blanca pueden corromperse con donaciones de grupos de intereses especiales. El video del panel se hizo viral en las redes sociales. Ver: "Digamos que soy un chico malo": el juego viral de Ocasio-Cortez contra la corrupción [YouTube Video]. (2019). Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=8xBUJGdy3GU>

funcionarios y ciudadanos corruptos (Karklins, R. 2002); además se la atribuye característicamente a Estados depredadores en África y a países que pertenecieron al mundo soviético, donde se dificultan las reformas neoliberales (Stefes, C. H. (2007). Considerando la perspectiva de Johnston (2005), vemos la corrupción sistémica como un fenómeno mucho más amplio que se extiende incluso a las democracias occidentales, países que han realizado el ajuste neoliberal y son reconocidos como democracias y que, incluso marcan bajos niveles de corrupción medida por sobornos a los ciudadanos. Aunque cada uno de estos autores señala con justicia algún grado de sistematicidad en la corrupción, nosotros entendemos por corrupción sistémica aquella que se encuentra incorporada como parte de los intercambios dentro del sistema político y que pone el sistema en tensión con el proyecto de la modernidad.

Nuestro enfoque no se limita exclusivamente al ámbito de la burocracia pública, ni al desarrollo de reglas informales, sino que involucra las interacciones mutuas entre la esfera pública y la esfera privada en una perspectiva diacrónica. No solo implica la búsqueda de reglas informales de interacción, sino la implantación de reglas e instituciones formales pero ilegítimas, en tensión con la modernidad.

Operativamente, la Corrupción Sistémica analiza el “Sistema Corruptor”; un conjunto de interacciones ilegítimas o ilegales entre actores del sistema político y actores privilegiados del sistema socio-económico que, en contextos poliárquicos, abusan de su respectiva posición privatizando bienes públicos que solo el Estado es capaz de proveer.

Como modelo, rechaza la visión que define el pluralismo democrático como un fenómeno que se desprende naturalmente de la competencia en el mercado, en cambio sostiene, como Lindblom, que ese procedimiento conduce a un orden neopluralista en el que solo un reducido grupo de la sociedad ejerce una influencia determinante sobre las instituciones, configurando una relación más cercana a la colusión que a la competencia. Concibe el pluralismo como fenómeno característicamente democrático que implica el procesamiento de las demandas sociales mayoritarias con consideración y cuidado especial por las demandas sociales minoritarias. Esta labor de equilibrio social y legitimación solo puede ser llevada a cabo por un Estado y unas instituciones capaces y autónomas orientadas al pluralismo democrático.

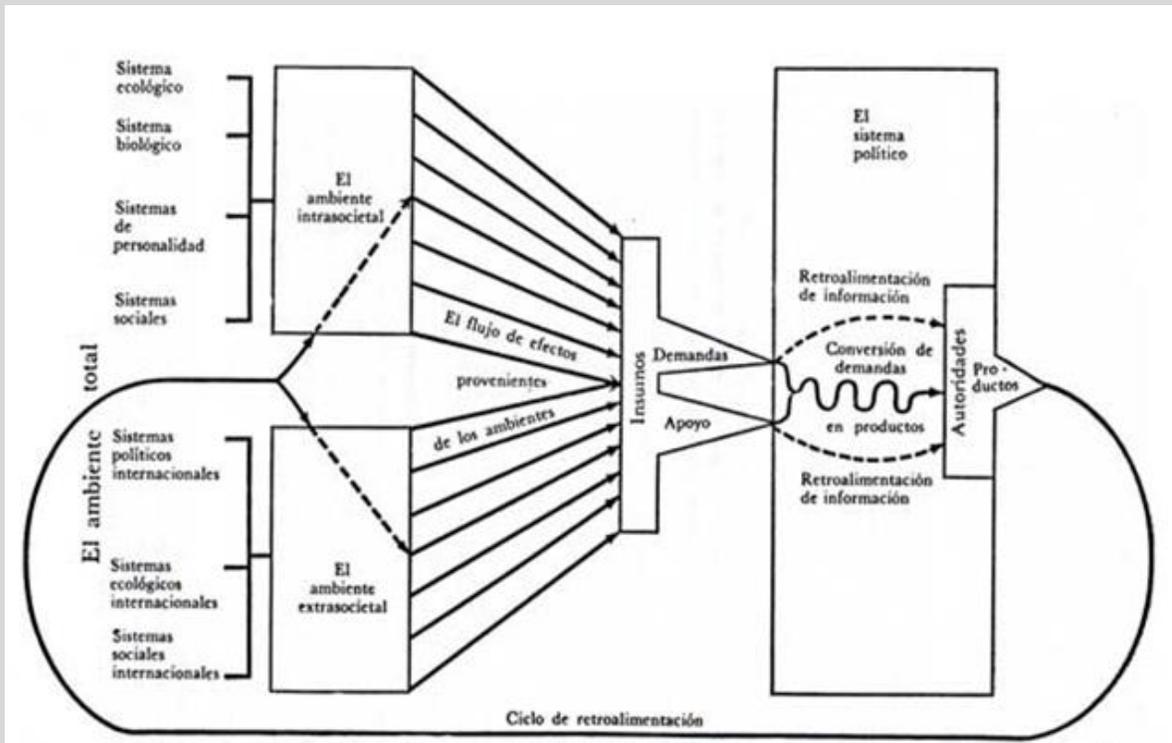
La concepción de estas relaciones puede ser enfocada recurriendo al análisis de sistemas.

## **2.1. Análisis de Sistemas y Análisis Estratégico Relacional del Estado aplicados a la Corrupción Sistémica**

Para Anatol Rapoport, el análisis de sistemas está orientado a descubrir las identidades de los elementos que los componen, la naturaleza de sus relaciones

internas y externas y los cambios dinámicos que rigen la conducta por evolución del sistema en su conjunto (Jiménez, E. 1998); un modelo sistémico debe dar cuenta de estos tres elementos fundamentales y sus relaciones, como se puede observar en el Modelo de Sistema Político ideado por David Easton (Ilustración 3)

Ilustración 3: Modelo de Sistema Político de Respuesta Dinámica (Tomado de Easton, D. 1969 Pg. 154)



Con base en esta consideración, el análisis de sistemas ayuda a formular una batería de preguntas para identificar los elementos de la corrupción sistémica y sus interacciones: ¿Qué condiciones ambientales favorecen su desarrollo? ¿Qué actores y relaciones son identificables en su entorno intrasocietal y extrasocietal? ¿Qué insumos, demandas, apoyos y productos generan estos sistemas? ¿Qué tipo de amenazas o turbulencias sufre el sistema y cómo se adapta o reacciona a estas? ¿Cómo funciona el circuito de retroalimentación y cuáles son los factores de equilibrio o inestabilidad del sistema?

El Modelo de Sistema Político de David Easton describe al sistema político como un conjunto de variables X en interacción constante con un conjunto de variables Y definidas por el ambiente social (ambiente intrasocietal y extrasocietal). La interacción entre estos dos conjuntos de variables está mediada por las demandas sociales (demandas ambientales) que son procesadas dentro del sistema político produciendo “asignaciones autoritativas de valores” y normas aplicables a toda la sociedad. La calidad de este proceso de asignación define los apoyos que el sistema recibe del ambiente, y la capacidad del sistema para responder a las

demandas sociales; un inadecuado proceso de las demandas puede implicar la pérdida de apoyos, y por lo mismo introducir una crisis dentro del sistema que debe resolverse dentro del ciclo de retroalimentación, posibilitando la evolución del sistema, así como de las demandas, los apoyos y los productos (Ver ilustración 4).



Ilustración 4: Modelo Simplificado de Sistema Político  
Con base a Easton, D. 1969 pg. 156

El equilibrio del sistema político depende de responder adecuadamente a las demandas provenientes del ambiente social, en lo que se asemeja al pluralismo de Dahl, por considerar el ambiente como homogéneo, como si las demandas que llegan hasta el sistema político correspondieran ya a una síntesis previa de las demandas elaboradas dentro de la propia sociedad. El sistema político ideal llega a comportarse así como un espejo de la sociedad evitando las tensiones y las crisis. Desde cierto punto de vista, esta relación ambiente-sistema es asimilable a una relación de demanda y oferta entre una esfera privada y una esfera pública que genera productos análogos a los precios del mercado y que se retroalimentan en un continuo regateo.

Pensemos que un sistema político de este tipo, inserto dentro de una sociedad moderna, generaría productos radicalmente distintos si estuviera inserto dentro de una sociedad pre-moderna o cuasi feudal; en este caso reproduciría los privilegios, las desigualdades y las formas de violencia características de esas sociedades.

Las grandes tensiones en los sistemas políticos no son exclusivas de la relación vertical entre el ambiente social y el sistema político; también se dan con frecuencia dentro del sistema social mismo, como se advierte en los procesos históricos que

marcan el avance del feudalismo a la modernidad. De este desarrollo el Estado emerge como espacio de crisis, su desenvolvimiento depende de la acumulación de capital, de medios efectivos de coerción y de una legitimidad legal racional que define su horizonte en la modernidad.

Si bien el análisis de sistemas es esencial en la construcción de nuestro modelo, también el Estado nos resulta un factor fundamental en ese proceso de transformación de demandas y elaboración de productos. Esto porque, si el sistema político tiende al equilibrio, el Estado constituye un dispositivo moderno orientado a la producción de crisis, entendiendo por ella el cambio social hacia un ideal de desarrollo: instituciones fuertes, mercados libres y competitivos, democracias representativas y participativas.

Si en la poliarquía hay unos demandantes –los grupos sociales- y un ofertante –el sistema político; para la democracia es indispensable la existencia del Estado como fiel de la balanza, éste invariablemente altera los términos de intercambio entre los dos primeros y, a la vez que genera crisis, tantea el avance hacia nuevos puntos de equilibrio en fuga de los vestigios patrimonialistas y señoriales, recomponiendo los apoyos y reestructurando los canales de demanda.

El concepto de “autonomía relativa del Estado” introducido por Poulantzas y desarrollado por Jessop mediante su Enfoque Estratégico Relacional (Jessop, B. 1991, 1999, 2014) hace del Estado un elemento fundamental del análisis político sin renunciar al enfoque sistémico. El Estado aparece aquí como

una relación social entre fuerzas políticas mediadas a través de la instrumentalidad de las instituciones jurídico-políticas, de las capacidades del Estado y de las organizaciones políticas” [que permite] “explorar la naturaleza del poder del Estado como la condensación material de un equilibrio siempre cambiante de fuerzas políticas (Jessop, B. 2014).

Aun siendo democrático, el Estado no puede responder igualmente a todas las demandas con máximo pluralismo pues otros equilibrios se le imponen; el Estado y su “forma” –categoría definida por Poulantzas- influyen de manera importante en la determinación de las demandas, de quienes y como las elaboran, las respuestas que se consideran factibles y en el tipo de equilibrio que se pretende alcanzar, pudiendo ser el de “un Estado capitalista, un poder militar, un régimen teocrático, un régimen democrático representativo que rinde cuentas a la sociedad civil, un estado apartheid, o un estado ético-político”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> “...las sociedades pueden ser dominadas por diferentes principios de organización social (Vergesellschaftung). Estos pueden estar asociados con diferentes proyectos y prioridades (por ejemplo económicos, militares, religiosos, políticos, de jerarquización social, culturales), que se reflejan en el estado como un sitio clave donde las relaciones de poder social se podrían cristalizar en diferentes formas y, aún más, donde las luchas por tales principios de organización societal a menudo se suceden debido a la paradoja parte-todo en la que el estado está tan fuertemente implicado. Por lo tanto, el estado podría operar tanto como un estado capitalista, un poder militar, un régimen teocrático, un régimen democrático representativo que rinde cuentas a la sociedad civil, un estado apartheid, o un estado ético-político. Hay principios de socialización que

Como Abrams, podemos definir el Estado como una agrupación de instituciones de control político y ejecutivo, y su personal clave, la élite del Estado: el gobierno, la administración, el ejército y la policía, la rama judicial, el gobierno subcentral y las asambleas parlamentarias. Abrams considera esta aproximación sólida y útil para diferenciar al Estado como un objeto abstracto del sistema político en su conjunto, pero, a diferencia de nosotros, considera este conjunto como una unidad incapaz de actuar como agente relativamente autónomo respecto de la clase dominante (Abrams, Philip; Gupta, Akhil; Mitchell, Timothy. 2015: 43). La negación de la autonomía del Estado impide el debate en torno a la captura del Estado y su carácter ilegítimo, pues esta concepción coloca a todo Estado bajo captura y a la legitimidad y el pluralismo como principios inocuos frente a las relaciones entre el Estado y los sectores poderosos o privilegiados de la sociedad.

Si el esquema de Easton es útil para pensar en la estructura del sistema y sus funciones, identificando además actores sociales, sus demandas y sus apoyos o estrategias, no permite imaginar el contenido de las variables asociadas a la corrupción y el lugar que esta ocupa dentro del sistema político. El concepto de autonomía del Estado de Poulantzas-Jessop apunta a suplir esta carencia para definir las variables que mediante la producción de crisis, permiten dinamizar las relaciones del sistema político con la sociedad y colocar a ambos en un auténtico proceso evolutivo.

El Modelo Sistémico de la Corrupción que construimos, reasigna las posiciones del sistema político y el ambiente social definidas por Easton, de modo que el "ambiente intra-societal y extra-societal" pasa a constituir un sistema de actores sociales, actuando dentro de un ambiente político o regulatorio definido por un Estado con ausencia de autonomía y una poliarquía con ausencia de pluralismo. De este modo se incorporan en un mismo modelo los atributos del análisis de sistemas de Easton, como la naturaleza sistémica del Estado definida por Jessop (Ver ilustración 5).

Esta relación entre sistema corruptor y ambiente regulatorio también se alimenta de demandas y apoyos articulados a un circuito de retroalimentación limitado a un grupo excluyente de la sociedad en general, pero su "asignación de valores" lesiona a la sociedad en su conjunto. Debido a que este sistema puede carecer de legalidad para atribuir a su asignación de valores un carácter obligatorio para toda la sociedad, tiende a actuar en condiciones de opacidad; no obstante, también llega a servirse de la fuerza física y legal para realizar asignaciones de valores que aun siendo legales, permanecen ilegítimas. Esto significa que el Sistema Corruptor no constituye un "sistema parapolítico" o un subsistema de relaciones políticas de un subgrupo social, sino que guarda identidad con el sistema político mismo. Podría

---

rivalizan entre sí, vinculados a diferentes sistemas funcionales, diferentes identidades y diferentes valores anclados en la sociedad civil y, en principio, cualquiera de ellos podría llegar a ser dominante, al menos por un tiempo." (Jessop, B. 2014)

decirse que el Sistema Corruptor constituye un dispositivo de captura del Sistema Político.<sup>27</sup>

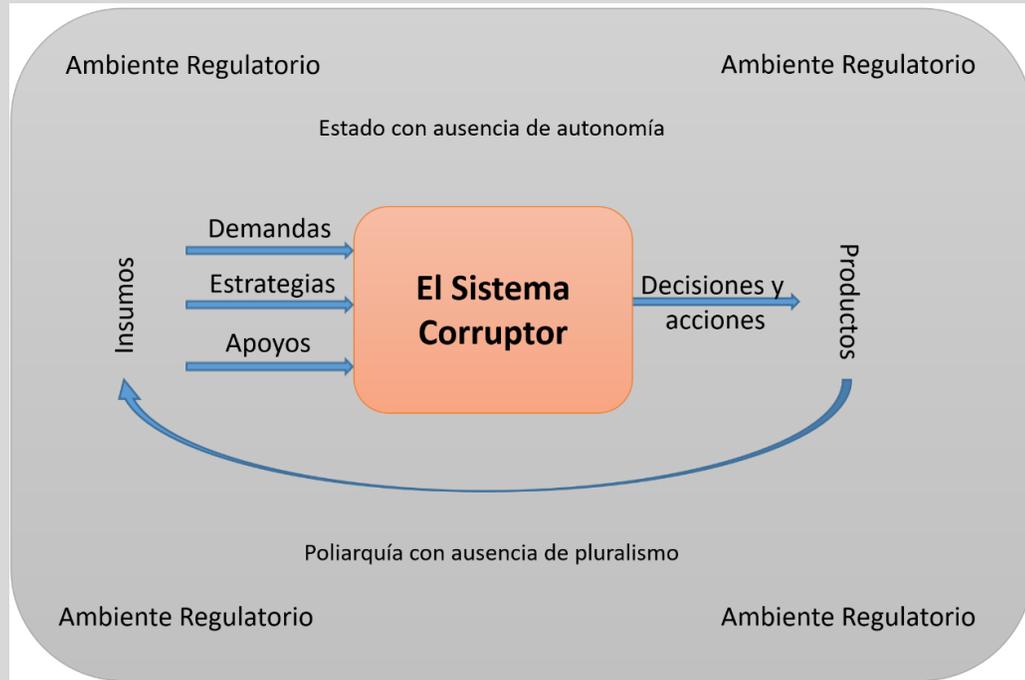


Ilustración 5: Modelo Sistémico de la Corrupción simplificado.  
Con base a Easton, D. 1969 pg. 156

Sobre la decisión de reasignar los límites entre ambiente y sistema en el paso del sistema político de Easton al Sistema Corruptor, debemos recordar que, de acuerdo con Easton, un sistema no es una realidad empírica, sino “un recurso para ayudarnos a entender un área definida y redefinible de conducta humana, no una camisa de fuerza que encierre en forma permanente el análisis dentro de un molde o modelo preconcebido” (Easton, D. 1969: 101).

Para entender la pertinencia y la coherencia de las variables de Autonomía del Estado y Pluralismo Democrático asociadas al ambiente de los sistemas corruptores y al Modelo Sistémico de la Corrupción, debemos analizar su centralidad en el ámbito de las relaciones entre Estado y sociedad como se describe a continuación.

<sup>27</sup> “... a diferencia de sus contrapartes en los sistemas parapolíticos, las autoridades de los sistemas políticos se distinguen por su capacidad especial para movilizar los recursos y energías de los miembros del sistema y aplicarlos a objetivos amplios o especificados. Lo pueden hacer en nombre de la sociedad y con la autoridad obtenida por la aceptación de su posición en aquélla. Ningún cuerpo gobernante de un sistema parapolítico tiene esta capacidad de hablar en nombre de sociedad...” En Easton, D. 1969: 82 – 88.

## **2.2. Autonomía y pluralismo: variables de la corrupción sistémica y conceptos renovados.**

Entendemos la autonomía estatal como un conjunto de capacidades del Estado y su burocracia para ejecutar un programa de modernización haciendo abstracción de las demandas, apoyos e intereses particulares e inmediatos de los sectores sociales más influyentes; el pluralismo, como rasgo de la democracia, constituye la apertura del Estado y el sistema político a la generación de productos y la recepción de apoyos con base a demandas de la sociedad en general, con cuidado de las minorías y canales de dialogo con los opositores; del lado de la sociedad, es la capacidad de los grupos diversos -incluyendo minorías y opositores- para transmitir al Estado y al gobierno sus demandas.

Estos tipos ideales transcurren por un continuum de distintos grados en los que la pérdida de autonomía estatal llega a constituirse en “captura del Estado” y la pérdida de pluralismo democrático se torna en “neopluralismo” o antipluralismo; ambos factores convergen en la Corrupción Sistémica, en la que los agentes captadores de diverso tipo actúan como apoyos de un sistema corruptor y demandan de él diversos tipos de bienes que solo el Estado puede proveer, haciendo uso de estrategias que van de lo legal a lo ilegítimo. Se trata de un ambiente regulatorio en el que la pérdida de consensos y legitimidad requiere del apoyo creciente de la fuerza física y legal.

El interés por estudiar estos conceptos no es nuevo, Smith, Marx, Weber y Hintze produjeron modelos contrapuestos acerca del tipo de relación que el Estado podía establecer con los sectores sociales dominantes y el tipo de autonomía que subsistía en esta relación. El debate que mantuvieron Poulantzaz y Miliband durante los años 60 es significativo de las tendencias interpretativas acerca de la autonomía del Estado y el papel que juega la capacidad reproductiva del capitalismo. Estas preocupaciones perdieron relevancia desde los años 50, cuando el Estado como categoría de análisis politológico comenzó a ser desplazado por los enfoques sistémicos que se pusieron en boga, pero recobraron representatividad en los años 80 y 90 del siglo pasado en el contexto de las reformas neoliberales y la crisis del modelo del “Estado mínimo”.<sup>28</sup>

Chudnovsky (En Cárdenas, et al. 2015) hace un inventario de autores que desarrollan su trabajo a partir del enfoque de capacidades del Estado. Theda Skocpol (1985), basándose en Hintze, se pregunta por la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias, más allá de los factores económicos y sociales. Muy cerca de este planteamiento, Tilly, Charles (1992) elabora su trabajo sobre la capacidad extractiva (fiscal) y coercitiva en contextos

---

<sup>28</sup> En este periodo se volvió a hablar de la necesidad de un Estado con capacidad para formular políticas y para alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad, además se le reconoció autonomía, entendiéndolo como un actor relevante, sin por ello presentarlo como una organización completamente aislada de las influencias del ambiente.

bélicos como factores del desarrollo del estado-nación europeo. La posibilidad de acumular capital y coerción es determinante para la subsistencia del Estado en condiciones de guerra o amenaza de guerra. Del trabajo de Tilly se han desprendido líneas de investigación que enfatizan ya sea en la capacidad extractiva o fiscal o en la capacidad coercitiva. También Weber hizo énfasis en esta característica del Estado al definirlo como la organización que detenta el monopolio legítimo de la fuerza.

De Weber se desprenden estudios sobre la capacidad burocrático-administrativa, entendida como la disposición organizacional para proveer bienes públicos de manera eficaz y eficiente. En esta línea se inscribe el trabajo de Mann, M. (1984 - 2008) sobre el poder autónomo del Estado, derivado de diferentes combinaciones de poder despótico y poder infraestructural. La perspectiva weberiana sostiene que la capacidad de proveer bienes y servicios depende de que la burocracia sea una entidad corporativa coherente y los individuos estén aislados de las demandas sociales; en esta línea también se inscriben los trabajos de Barbara Geddes (1994), de Peter Evans y James E. Rauch (1999), estos últimos explican cómo las agencias con características burocráticas pueden mostrar cierto grado de autonomía que les permite implementar políticas tendientes al crecimiento y al desarrollo independientemente de las preferencias sociales. Los efectos de este desarrollo teórico y conceptual se vienen materializando a través de una propuesta de reforma del Estado que acoge la idea de un Nuevo Estado Weberiano (Pollitt, C., & Bouckaert, G. 2004), opuesto por definición al tipo de reformas características del “Estado Mínimo”.

Cuando los teóricos y analistas se refieren a la autonomía del Estado o sus agencias, necesariamente comparan con la condición contraria, esto es, a la inexistencia de capacidades, o la pérdida de ellas, para tomar decisiones por fuera de la órbita de influencia de actores sociales poderosos. De hecho, algunos de los debates en torno a estas ideas parten de la concepción del Estado como una entidad incapaz de autonomía, como lo señalan los primeros debates marxistas. En la misma orilla ideológica Poulantzas concede la existencia de una “autonomía relativa del Estado” respecto a la clase dominante, e identifica el pluralismo democrático como el espacio en el que es posible plantearse un orden basado en algo distinto a la dominación violenta.

Desde la orilla ideológica opuesta, Becker, G. S. (1968) y Dahl, R. (1971) definen al Estado como una entidad bajo la influencia constante de los grupos de interés; el primero concibe la “captura regulatoria” como la condición en la que una entidad que debe estar sometida a la regulación del Estado, logra influir determinantemente en sus decisiones de forma que le conceda beneficios adicionales a los que le concedería el mercado; de esta observación elemental partió la Escuela de Chicago para interpretar las relaciones entre el Estado y los grupos de interés como una “competencia” por ejercer influencia, lo que, de otra manera se puede leer como una “competencia por la captura del Estado”.

Desde la posición pluralista Dahl R. (1971) despliega una argumentación similar; la democracia (como orden en el que se realiza la participación de la mayoría sobre las decisiones públicas) es un tipo ideal imposible de alcanzar, por ello ve en la poliarquía un objetivo más sensato en el que una hegemonía cerrada pasa por varios grados de mayor competencia y representación hasta aproximarse a la poliarquía, en el que de manera análoga al planteamiento de la Escuela de Chicago, diversos grupos de interés se esfuerzan por incidir en las decisiones finales de las agencias públicas, lo que representa una mayor medida de autonomía y pluralismo.

La poliarquía sin embargo aparece para Lindblom como un tipo igualmente idealizado, en la medida que Dahl quiso representar con ella el orden norteamericano como altamente competitivo y altamente representativo. Lindblom hace énfasis en el hecho de que en ese país los grupos sociales con capacidades reales para enfrentarse en la competencia por la incidencia en las decisiones públicas son grupos muy limitados con intereses estratégicos comunes, lo que cierra significativamente tanto el espacio de la competencia como el espacio de la representación. A esta configuración de la realidad Lindblom la definió como “neopluralismo” (Lindblom, C. E. 1982).

### **2.2.1. Poder despótico, poder infraestructural y enraizamiento social**

Tanto las variables de autonomía estatal y enraizamiento social utilizadas por Evans y Rauch (1999), como las de Poder Despótico y Poder Infraestructural de Mann, M. (2008), nos remiten a formas específicas de la autonomía del Estado y a formas específicas del pluralismo democrático.

Las teorías ortodoxas de la corrupción, que analizan el Estado como problema, identifican el poder despótico asociándolo a burocracias voraces que se sirven de la capacidad extractiva del Estado para acumular fenomenales fortunas (rent-seeking / neo-patrimonialismo); no obstante, le atribuyen a ese poder la capacidad de adelantar las reformas neoliberales, lo que no deja de ser contradictorio. Los estudios acerca de la autonomía del Estado encuentran que estos poderes constituyen el potencial para transformar las burocracias y las agencias estatales en instrumentos de administración eficaces, logrando que los beneficios del poder infraestructural se difundan al interior de la sociedad.

Acerca de la cantidad y el tipo de poder que un Estado realmente acumula, Mann, M. (1989, 2008) plantea la distinción de dos clases de poder; de un lado el poder despótico, entendido como “el conjunto de acciones que la élite estatal tiene la facultad de llevar adelante sin consultar a los grupos de la sociedad civil”; y de otro el poder infraestructural, o “la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios”.

La intensificación del poder infraestructural está en estrecha relación con el surgimiento del Estado-nación, cuyo modelo se ha difundido desde Europa hacia el

resto del mundo con diferentes grados de éxito. Estas infraestructuras constituyen relaciones de diverso tipo y utilidad con el complejo social, de modo que el Estado tiende a manifestarse omnipresente dentro de sus límites territoriales y en su papel mediador entre los individuos, las asociaciones y los otros estados. Ejemplos de infraestructuras citadas por Mann son el cobro de impuestos, los servicios educativos estandarizados y muchas veces obligatorios, la prestación de atención médica, las vías y los medios de comunicación, el reclutamiento militar, el registro civil y la nacionalidad, el ordenamiento jurídico y la prestación de justicia, policía y seguridad, el reconocimiento legal de asociaciones económicas, civiles y políticas incluyendo los partidos, etc.

De acuerdo con el autor, la principal fuente de la autonomía estatal proviene de la sociedad civil, la razón que posibilita la transferencia de capacidades es la utilidad social de los servicios territorializados y centralizados que solo ofrece el Estado; esto significa que el balance de los poderes al interior de la sociedad civil y de esta en relación con el Estado define el grado de las capacidades autonómicas transferidas de la primera hacia el segundo, y el tipo de aprovechamiento que la sociedad haga de sus utilidades. Allí donde predomina la regulación estatal, se puede definir como un sistema de tendencia estatista (como en los estados de bienestar europeos), allí donde predomina la fuerza de la organización social, se define como un sistema de tendencia socializante (como en los Estados Unidos). Esto implica una estrecha relación entre el tipo de Estado y el tipo de sociedad en la que éste se desarrolla.

La transferencia de este tipo de capacidades desde la sociedad hacia el Estado estuvo en crecimiento durante los siglos XIX y XX pero el giro neoliberal puso fin o disminuyó este incremento de poder desde la década de los setenta del siglo XX, aunque se introdujeran un mayor número de regulaciones en materia económica y social (Mann, M. 2008).

A diferencia del poder despótico, el poder infraestructural no es exclusivo del Estado ni se expresa solamente en su burocracia; este poder también irradia de la sociedad hacia el Estado en forma de partidos políticos o grupos de presión que buscan controlarlo y constituye el espacio para el pluralismo, como valor y como conducta legitimadora de las relaciones entre el Estado y la sociedad.<sup>29</sup> Los estados, pueden entonces, ser fuertes o débiles en dos sentidos; en el sentido despótico y en el sentido infraestructural. Estas distinciones se pueden expresar en cuatro tipos ideales así:

---

<sup>29</sup> El poder infraestructural es una calle de dos sentidos: también habilita a los partidos de la sociedad a controlar al Estado, como enfatizan los marxistas y los pluralistas (Mann, M. 1993, En Chudnovsky, M. et al. 2015, 109.).

<i>Tabla 3: Dimensiones del poder del Estado</i>		<b>Poder infraestructural</b>	
		Bajo	Alto
<b>Poder despótico</b>	Bajo	Feudal	Democrático
	Alto	Imperial	Partido único
Tomado de Mann, Michael, M. (2008). <i>En Chudnovsky, M. et al. 2015, 110.</i>			

Los tipos feudal e imperial corresponden a regímenes premodernos, mientras que los democráticos y de partido único son configuraciones modernas; una distinción adicional entre los regímenes modernos y premodernos es que los primeros han desarrollado burocracias profesionales de tipo weberiano que son fundamentales en el despliegue de poderes infraestructurales.

Quisiéramos hacer énfasis en la distinción existente entre los regímenes modernos del cuadro; si bien ambos poseen burocracias profesionales y altamente eficientes, su diferencia fundamental es el grado de pluralismo. Los regímenes democráticos se encuentran abiertos a las diferencias que se manifiestan en el carácter plural de las grandes sociedades, y estas se expresan mediante el desarrollo de partidos de movilización de masas; en los regímenes de partido único, el partido, la burocracia y el Estado se confunden en una misma estructura despótica y autoritaria, excluyendo sectores completos de la sociedad que articulan visiones políticas o económicas distintas; estos regímenes exhiben, además de fuertes burocracias, un elevado poder despótico y un mayor peso del Estado.

Este cierre o esta apertura al pluralismo corresponden en cada caso al cierre o a la apertura de la discusión política, que no se remite a la distribución del botín burocrático o la alternancia en el poder estatal, sino a la posibilidad de participación, representación y decisión del mayor número posible de individuos y grupos sociales dentro del proyecto político y económico articulado desde el Estado; esto es, la posibilidad real de constituir un Estado con espectro nacional.

Aunque Colombia no aparece entre los trabajos empíricos citados por Mann, M. son particularmente interesantes sus observaciones referidas a los casos del sureste asiático, los cuales comparten algunas características con Colombia y América Latina. Citando a Slater, presenta una notable paradoja:

A pesar de que en Filipinas, Tailandia e Indonesia se encuentran los periodos más largos de gobierno cuasidemocrático de la región, estos países no han podido crear mucho poder infraestructural, mientras que Singapur y Malasia son menos democráticos, pero han desarrollado infraestructuras políticas más poderosas. (Mann, M. En Chudnovsky, M. et al. 2015: 118, 119)

Si bien se trata de regímenes multipartidistas, no desarrollan partidos de movilización de masas –como en Malasia-, sino de redes clientelares cuyos patrones o “caciques” constituyen oligarquías locales de terratenientes, comerciantes y miembros de la industria que se arrogan la representatividad de la sociedad en general.

### **Autonomía enraizada**

Cuando la atención sobre las relaciones de autonomía y pluralismo se centra en los procesos de industrialización tardía, estas cualidades adquieren un carácter específico que Evans, P., & Rauch, J. E. (1999) identifican como factores del Estado Desarrollista. Si bien estos no son inmunes a comportamientos corruptores, los estados desarrollistas extraen excedentes y recíprocamente producen bienes colectivos que mejoran las condiciones de la sociedad: fomentan perspectivas empresariales de largo plazo en las élites privadas, aumentando los incentivos para participar en inversiones transformadoras y disminuyendo los riesgos propios de tales inversiones (Evans, P., & Wolfson, L. 1996: 535).

De acuerdo con los autores, las capacidades implicadas en el proceso de desarrollo son un triple complejo que reúne las observaciones de Weber, Gerschenkron y Hirschman. El complejo de capacidades weberianas reúne a cuerpos burocráticos expertos, reclutados y recompensados por meritocracia, orientados por las metas misionales de sus corporaciones, y autónomos respecto de las demandas particulares de la sociedad circundante. Esta autonomía de la burocracia weberiana no significa desarticulación del Estado con las demandas sociales, al contrario, se requieren estrechas conexiones sociales para desarrollar una acertada intervención entre los diferentes actores que demandan múltiples, distintas y a veces opuestas iniciativas por parte del Estado; a esto remite la idea de “autonomía enraizada”.

Un Estado radicalmente autónomo sería incapaz de responder efectivamente a las necesidades y demandas sociales y a las estructuras históricas que les han dado origen, haciendo imposible la necesaria coordinación entre el sector público y el privado para lograr objetivos de desarrollo; por otra parte, un Estado profundamente “enraizado” en los intereses de su sociedad podría convertirse en un instrumento transable por parte de los intereses más influyentes y terminar convertido en un productor de rentas para la clase dominante.<sup>30</sup>

Gerschenkron describe la tarea de esta burocracia para el caso de los países de industrialización tardía, cuyas condiciones de despegue son insuficientes para impulsar el desarrollo capitalista -ya sea porque los mercados privados no han acumulado el volumen de capital necesario o por que los individuos no han desarrollado el carácter empresarial que los oriente hacia el riesgo y la innovación. En este caso el Estado opera como un “empresario sustituto” cuyo papel es

---

<sup>30</sup> En oposición a los casos desarrollistas de Japón, Corea y Taiwan, Evans & Rauch presenta a Zaire como el caso de un Estado predador.

acumular capital y asumir los riesgos necesarios que el sector privado no es capaz de asumir; no solo brinda un entorno institucional adecuado, sino que adquiere capacidades para crear las condiciones y los roles esenciales en el proceso de modernización.

Acerca del proceso en países de desarrollo muy tardío, Hirschman encuentra que el problema fundamental de estos países no es la falta de capital, sino la falta de sentido empresarial para ver oportunidades de inversión y realizarlas efectivamente. En este escenario, el Estado debe “ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir” y a la vez, “aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión” (Evans, P., & Wolfson, L. 1996, 535). La política fiscal constituye uno de los instrumentos a través de los cuales el Estado crea incentivos a la inversión y desestimula el comportamiento rentístico.

La tabla 4: Define las variables de poder despótico, poder infraestructural, autonomía burocrática y autonomía enraizada como manifestaciones de las variables generales de autonomía estatal y pluralismo democrático.

Tabla 4: Autonomía estatal y Pluralismo democrático	
Definiciones	Manifestaciones
<p><b>Autonomía:</b> Conjunto de capacidades del Estado y su burocracia para ejecutar un programa de modernización haciendo abstracción de las demandas, apoyos e intereses particulares e inmediatos de los sectores sociales más influyentes.</p>	<p><b>Poder despótico del Estado:</b> facultad de la élite estatal para llevar adelante acciones coercitivas, legales y administrativas sin negociar con los grupos de la sociedad civil.</p> <p><b>Autonomía burocrática:</b> Entidades cohesivas, coherentes y burocráticamente idóneas, con capacidad para formular objetivos de manera independiente a los intereses inmediatos de los particulares y llevarlos a la práctica como eje de su labor misional.</p>
Definiciones	Manifestaciones
<p><b>Pluralismo:</b> Del lado del Estado y el sistema político, es la apertura a la generación de productos y la recepción de apoyos con base a demandas de la sociedad en general, con cuidado de las minorías y canales de diálogo con los opositores. Del lado de la sociedad es la capacidad de los grupos diversos -incluyendo minorías y opositores- para transmitir al Estado y al sistema político sus demandas y apoyos.</p>	<p><b>Poder infraestructural del Estado:</b> capacidad del Estado de difundir sus acciones en la sociedad civil e implementarlas en todos sus territorios.</p> <p><b>Autonomía enraizada:</b> Intensa inmersión de la burocracia en la estructura social circundante que le permite acceder a información fundamental para formular y articular estrategias efectivas en el desarrollo de su misión institucional.</p> <p><b>Participación:</b> Inclusión de variedad de demandantes y oferentes de la sociedad en los procesos de distribución de bienes a cargo del Estado.</p>

Casos de aplicación exitosa de este triple complejo de capacidades son Japón, Corea y Taiwán, con sus respectivos matices, estos estados emplearon decisiones de inversión transformadoras y maximizadoras que los pusieron en la senda de una rápida y exitosa industrialización a partir de la segunda posguerra. Emblema del encadenamiento de capacidades burocráticas e institucionales exitosas fue el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) de Japón:

Si el MITI no fuese una entidad cohesiva y excepcionalmente idónea, no podría intervenir como lo hace en las redes externas. Si no fuese autónomo, en el sentido de ser capaz de formular de manera independiente sus propios objetivos y de confiar en que quienes deben llevarlos a la práctica consideren dicha tarea como algo importante para su carrera, tendría poco que ofrecer al sector privado. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que entraña el capital privado, ayudando a los capitalistas en su conjunto para que alcancen soluciones que de otro modo serían difíciles de obtener, aun dentro del muy bien organizado sistema industrial japonés (Evans, P., & Wolfson, L. 1996: 540).

De acuerdo con Evans & Wolfson, L. (1996), aún si este triple complejo de capacidades burocrático-institucionales es necesario para un acertado proceso de desarrollo, no es suficiente; solo la estructura social, las bases de apoyo y las condiciones históricas lo hacen posible. En Japón, las elites privadas se encontraban descapitalizadas y desorganizadas luego de la Segunda Guerra Mundial; en Taiwán, el Estado se deshizo de la anterior base de terratenientes y de miembros reconocidamente corruptos de la élite capitalista. Citando a Migdal, Evans enfatiza que, aun si el aparato estatal es coherente, las transformaciones no tendrán lugar con élites fragmentadas y opuestas al cambio; como en el caso de Filipinas, descrito arriba por Mann, M. es improbable que redes oligopólicas favorezcan el desarrollo de mercados competitivos, y un Estado que procese pasivamente este tipo de intereses degenerará en un “super cartel” orientado a bloquear los cambios que modifique el estatus quo de sus miembros. Significa que, más allá de los incentivos individuales, tanto el Estado, como la estructura social constituyen las condiciones de posibilidad transformadoras de un Estado con carácter desarrollista.

Los casos de India y Brasil, revelan algunas de las dificultades que afrontan los estados latinoamericanos para emprender procesos de modernización. Se trata de estados cuya capacidad burocrática no se encuentra bien desarrollada y sus iniciativas de modernización son entorpecidas por la acción de élites agrarias poderosas, adicionalmente han asumido un número de tareas superiores a su capacidad; todo ello hace imposible la realización de la autonomía enraizada.

Aún si la burocracia se caracteriza por la coherencia interna y la efectividad, los poderes que el Estado acumula durante su proceso de desarrollo son transferidos o apropiados por parte de la sociedad cuando ésta ha desarrollado capacidad para desempeñarlos. Ejemplos de estos procesos son las privatizaciones, sin embargo, llevar este proceso al extremo al punto de “liberar al mercado del Estado” puede terminar por destruir las bases mismas sobre las que se asienta el mercado.

El encuadre de Colombia en este marco es difícil. Si bien a partir de las últimas dos guerras civiles y del quinquenio de Rafael Reyes (1904-1909) se alcanzó un poder centralizador unitario, este nunca ha podido desplegarse efectivamente sobre todo el territorio, donde le compiten poderes sociales facticos que negocian con capacidades mediadoras y violentas. Espacios de acumulación como el de la economía cafetera le estuvieron vedados, y allí el Estado sirvió como instrumento recolector de impuestos públicos que fueron administrados por el sector privado de manera discrecional. Lejos de la coherencia interna, el Estado colombiano se presenta como un espacio fragmentario y heterogéneo en diversos sentidos, aún a la hora de emprender el proyecto desarrollista propio de la segunda mitad del siglo XX, como se verá en el capítulo cuatro.<sup>31</sup>

Desde finales del siglo XX el Estado colombiano ha venido avanzando en un proceso creciente de democratización a través de la Constitución de 1991 y de los procesos de paz con los actores del conflicto armado, pero el balance de la autonomía lo acerca al tipo feudal de Mann cuando se analizan los territorios periféricos en donde los partidos tienen sus reservas clientelares. En estos espacios se manifiesta la depredación de un Estado intensamente enraizado, al que las élites se han negado sistemáticamente a transferirle capacidades autonómicas e infraestructurales.

El análisis tanto diacrónico como sincrónico del caso colombiano deberá preguntarse por ese balance en la transferencia de capacidades despóticas e infraestructurales entre las élites colombianas y el Estado, y observar el tipo de regulaciones, instituciones y burocracia que se ha podido desplegar.

### **2.3. El Modelo Sistémico de la Corrupción**

El Modelo Sistémico de la Corrupción, entonces, incorpora los elementos del análisis de sistemas de Easton junto con la concepción sistémica del Estado definida por Jessop, y articula estos instrumentos a partir de las variables de Estado con ausencia de Autonomía (E-A) y Poliarquía con ausencia de pluralismo (D-P), estrechamente relacionadas con las categorías empleadas para definir las relaciones entre Estado y sociedad en los análisis de Michael Mann, Peter Evans & Wolfson.

Como cualidades ambientales del Modelo Sistémico de la Corrupción, las variables de autonomía y pluralismo democrático afectan directamente tres aspectos del Estado y el Sistema Político: las regulaciones, las agencias o instituciones y la burocracia. Un sistema político autónomo y plural recupera los elementos

---

<sup>31</sup> Ver: Palacios, M., & Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia*. Editorial Norma.

fundamentales que Evans y Mann atribuyen al Estado Desarrollista y al Estado Democrático; esto es, burocracias profesionales incorporadas a agencias estatales eficaces, y sistemas regulatorios efectivos. En oposición a estas cualidades, el ambiente de un sistema corruptor está definido por burocracias mediocres, agencias o instituciones ineficientes y estructuras regulatorias poco efectivas o de mala calidad, orientadas al beneficio de grupos privilegiados de la sociedad que se niegan a transferirle al Estado las capacidades necesarias para el ejercicio despótico e infraestructural.

Como en Easton, estas relaciones se definen a través de demandas, apoyos, productos y canales de retroalimentación; como en Jessop, el Estado aparece relativamente autónomo y dotado de capacidades, pero es la materialización del equilibrio entre fuerzas políticas y sociales con capacidades para definir el grado de autonomía y el grado de pluralismo.

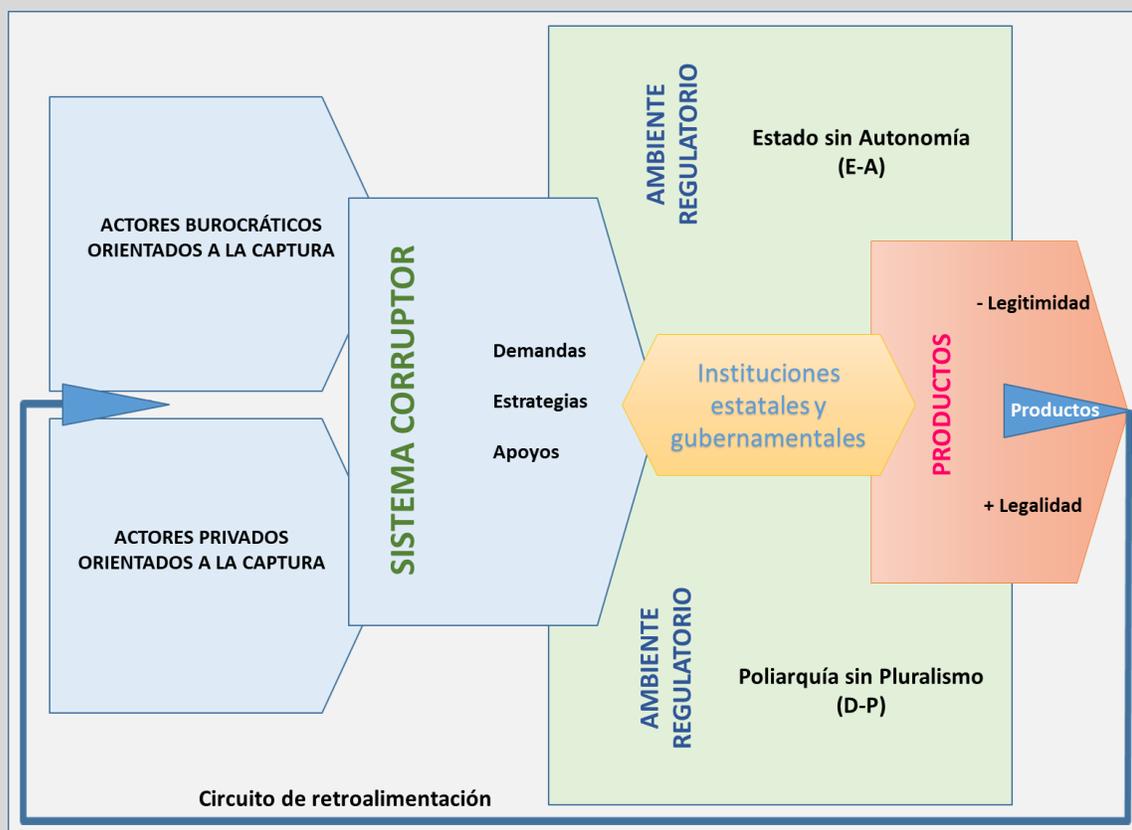


Ilustración 6: Modelos Sistémico de la Corrupción<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Sobre la decisión de recomodar los límites y las denominaciones de sistema y ambiente que Easton atribuye a su Modelo de Sistema Político de Respuesta Dinámica, el propio Easton nos deja claro que estas decisiones obedecen a los criterios analíticos del investigador y no a propiedades sustantivas de los sistemas: “Aunque nos hemos acostumbrado a aceptarlos como tales, estos límites proceden de decisiones del observador que indican la índole y limitaciones de sus intereses teóricos —o, para el profano, de sus intereses prácticos—. De haberlo deseado, habríamos podido hacer caso omiso de ellos y trazar otros completamente distintos... En consecuencia, lo que incluyamos en nuestro sistema, lo que coloquemos dentro de sus límites,

La ilustración 6 representa un esquema del Modelos Sistémico de la Corrupción con los atributos señalados hasta aquí. Aunque para Easton, el análisis de sistemas no requiere del estudio del ambiente y su historia, pues identificar variables ambientales exime al investigador de detallar cómo surgen y porqué toman los valores que toman, las implicaciones de nuestra hipótesis nos obligan a hacerlo. <sup>33</sup>

La historia del ambiente constituye la evolución de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el marco de las tensiones de la modernidad entre la autonomía y el pluralismo; este balance puede favorecer temporalmente al Estado, temporalmente a la sociedad y alcanzar diversos equilibrios que mueven las instituciones hacia adelante o hacia atrás en el desarrollo de atributos modernizantes en lo social, en lo político y en lo económico. <sup>34</sup>

Desde una mirada diacrónica del Modelo Sistémico de la Corrupción, tanto la autonomía como el pluralismo aparecen con signo negativo, resultado de la escasa transferencia de capacidades despóticas e infraestructurales de las élites sociales hacia las élites políticas y estatales. En la misma circunstancia, el Estado es incapaz de llevar a cabo un proceso de desarrollo y modernización coherentes, o de implementar procesos de reforma estructural por fuera de los intereses de esas élites sociales. En este sentido, desde la mirada diacrónica, las dialécticas internas de la sociedad producen al Estado y sus instituciones con un déficit de legitimidad.

Desde una mirada sincrónica del Modelo Sistémico de la Corrupción, tanto la autonomía como el pluralismo aparecen con signo negativo, resultado de reformas políticas y administrativas que impactan negativamente sobre el ambiente regulatorio, institucional y burocrático. En este sentido, desde la mirada sincrónica, el ambiente regulatorio, institucional y burocrático produce sistemas corruptores, muchas veces viciados de ilegalidad, otras muchas veces legalizados pero ilegítimos.

---

*depondrá de lo que deseemos examinar en detalle; para fines científicos se supone, además, que estas variables deben exhibir interrelación y coherencia considerables.* " (Easton, D. 1969. Pg. 99, 100).

<sup>33</sup> "Dejaremos fuera, como parte de su ambiente, aquellos factores que podamos aceptar como dados; ellos representan las variables independientes o parámetros del sistema. Al identificarlos nos eximimos de detallar cómo surgen y qué los induce a tomar los valores que toman.... Necesitamos conocer tales variaciones, pero por lo común las aceptamos como "dadas" y tratamos de averiguar la repercusión sobre las variables internas dependientes, o variables políticas.

Nuestra posición metodológica no difiere fundamentalmente en este punto de la que adoptan los estudiosos de los sistemas físicos o biológicos ya mencionados. Las fuerzas gravitatorias del universo componen parte del ambiente significativo relevante del sistema solar; si se producen grandes cambios en estas fuerzas puede destruirse el sistema. Sin embargo, para el análisis del funcionamiento del sistema solar basta con dar por supuestos estos cambios, hacer caso omiso de sus causas y limitar nuestro interés a la conducta del sistema." (Easton, D. 1969. Pg. 101).

<sup>34</sup> Estudios sobre este tema han identificado a los estados latinoamericanos como regímenes híbridos, pues junto a estados formalmente modernos conservan relaciones informales premodernas como el clientelismo o el patrimonialismo.

A partir del estudio de casos, ya sea de países o de hechos de corrupción concretos, es posible asignar contenido a cada uno de los elementos identificados en este modelo. De una parte, el sistema corruptor compuesto por actores, demandas y estrategias define si se trata de grupos legales o ilegales que capturan rentas, burócratas, instituciones o regulaciones. Las estrategias que emplean estos grupos no se reducen al soborno, sino que incluyen la influencia y la coerción física. El análisis de estos sistemas implica la observación de sus formas de equilibrio, sus crisis y sus adaptaciones en el tiempo.

El análisis del caso colombiano y los que hemos identificado como sistemas corruptores nos permitirán conocer la utilidad del modelo, sus capacidades interpretativas y explicativas.

### **Síntesis del Modelo Sistémico de la Corrupción**

El modelo se puede sintetizar en una configuración de Análisis Cualitativo Comparativo (QCA) cuyo resultado es la Corrupción Sistémica (CS) dada por factores sistémicos y ambientales. De acuerdo a esto (E-A) puede ser presencia, ausencia o grado de presencia de autonomía del Estado; (D-P) puede ser presencia, ausencia o grado de presencia de pluralismo democrático y (A +D +E) es la presencia de una variedad de tipos de actores, tipos de estrategias y tipos de demandas orientadas hacia la captura del Estado que pueden adquirir valores determinados en el análisis empírico de cada caso.

$$CS = (E-A) (D-P) + A +D +E$$

Esta constituye una configuración comprensiva de las principales variables definidas en la literatura ortodoxa y heterodoxa y pretende resolver parsimoniosamente algunas contradicciones y debilidades en esos planteamientos; es un punto de partida para el desarrollo de otros modelos dentro de los cuales se planteen mecanismos explicativos de la relación entre liberalización y corrupción que vayan más allá de la concomitancia.

¿Podría suceder que el mecanismo (E-A) (D-P) se manifieste en ausencia de la reforma neoliberal? En este caso las variables ambientales y sistémicas se mantienen aunque desaparezca el factor neoliberal; ello implicaría la existencia de factores ignorados actuando sobre el mecanismo explicativo. Esta posibilidad obliga a analizar de cerca la Reforma Neoliberal y su relación con las variables (E-A) (D-P) que constituyen el mecanismo explicativo en el ambiente de la Corrupción Sistémica. Desarrollamos ese análisis en el capítulo siguiente.

### 3. NEOLIBERALISMO: MÁS LIBERALIZACIÓN, MENOS AUTONOMÍA ESTATAL, MENOS PLURALISMO DEMOCRÁTICO

En la segunda mitad del siglo XIX Herbert Spencer, que únicamente tenía un conocimiento superficial de la economía, llegó a identificar el principio de la división del trabajo con el trueque y el intercambio, y, cincuenta años más tarde Ludwig von Mises y Walter Lippmann retomaban esta misma idea falsa. A partir de entonces la discusión fue inútil. Un magma de autores especialistas en economía política, historia social, filosofía política y sociología general habían seguido el ejemplo de Smith y habían hecho de su paradigma del salvaje entregado al trueque un axioma de sus ciencias respectivas. De hecho, las ideas de Adam Smith sobre la psicología económica del primer hombre eran tan falsas como las de Rousseau sobre la psicología política del buen salvaje.

Karl Polanyi<sup>35</sup>

¿Cuál es el valor de utilidad del gobierno y de todas sus acciones en una sociedad donde lo que determina el verdadero valor de las cosas es el intercambio?

Michel Foucault<sup>36</sup>

Government is not the solution to our problem, government is the problem.  
Ronald Reagan<sup>37</sup>

Las teorías ortodoxas de la corrupción plantean que en sistemas autoritarios esta suele ser frecuente y alcanzar el nivel político; en cambio, en sistemas democráticos es poco frecuente y se limita al nivel administrativo. Esto significa que los problemas de corrupción en sistemas autoritarios requieren de profundas reformas, mientras que en sistemas democráticos esta puede ser tratada mediante las instituciones del mismo sistema sin necesidad de reformarlo (Amundsen 1999). ¿Pero, a qué tipo de reforma se refieren? ¿Se trata de reformas para la democratización o para la liberalización? ¿Acaso son lo mismo?

Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2001) señalaron el carácter parcial de las reformas en los países de Europa del este, que desarrollaron, no solo comportamientos de Captura del Estado, sino economías de captura; se trató de

---

<sup>35</sup> La Gran Transformación (1975)

<sup>36</sup> El Origen de la Biopolítica (2009)

<sup>37</sup> Discurso inaugural como presidente de Estados Unidos el 20 de enero de 1980.

países que avanzaron en el proceso de liberalización y privatización, pero no desarrollaron ajustes institucionales complementarios que previnieran las fallas de los mercados. En estos casos, la corrupción no fue un síntoma de la debilidad institucional sino una de sus causas; aunque posibilitó el avance de la liberalización y la privatización, bloqueó el desarrollo de las reformas democratizadoras.

Si bien la corrupción se ha visto por lo general como un síntoma de debilidad de las instituciones estatales, nuestro análisis destaca las poderosas fuerzas y tipos de corrupción que tienden a fomentar y mantener instituciones débiles. Toda reforma encaminada a mejorar el marco institucional, que sea una amenaza para esos concentradísimos beneficios, se encontrará con la fuerte oposición de las empresas captoras que cuentan con la influencia política para impedirla. (Hellman, J. S., & Kaufmann, D. 2001: 34)

Pero ese fenómeno no es exclusivo de los países en transición como en las exrepúblicas socialistas de la URSS, ni corresponde a una primera fase de la globalización de los mercados; también se evidenció entre los países latinoamericanos que desmontaron sus programas desarrollistas (México, Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina), e incluso en poderosas democracias como la de los Estados Unidos. Consultado por la prensa del momento sobre las causas de la crisis mundial de 2008, las observaciones de Kaufmann no fueron distintas de las que había hecho para Europa del este a principios de siglo: la crisis fue fruto en gran medida de la “corrupción legal” y la “captura del Estado” que permitieron que los intereses de una elite poderosa como la banca de EE.UU., se antepusieran a los del público.<sup>38</sup>

En esa ocasión los efectos devastadores a nivel político y económico fueron globales, extendiendo movimientos de protesta a un nivel igualmente global. De acuerdo con Hardt, M., & Negri, A. (2011), se trata de movimientos que desafían el actual sistema norteamericano demandando una democracia real, lo que significa, en principio, una autentica representación:

Si las fuerzas de la riqueza y las finanzas han dominado las constituciones supuestamente democráticas, incluida la de los Estados Unidos, ¿no es posible e incluso necesario proponer y construir nuevas figuras constitucionales que abran el camino para retomar el proyecto de la búsqueda de la felicidad colectiva?

Estos ordenamientos no solo destruyen la legitimidad democrática sino que minan la eficiencia del mercado para asignar precios, producir y distribuir los bienes económicos necesarios para el consumo de una sociedad nacional y global; el resultado son sistemas con baja legitimidad democrática pero alta eficiencia en la

---

<sup>38</sup> Johnson plantea que la crisis financiera de 2008 hace equiparable a EE.UU. con los países emergentes. Al igual que en Rusia, Corea del Sur, Malasia o Argentina en el pasado, Estados Unidos permitió que un grupo de intereses elitistas -los banqueros en el caso estadounidense- asumiera apuestas cada vez mayores hasta que se produjo la hecatombe... Más alarmante todavía resulta el hecho de que la banca de EE.UU. utilizó su poder para impedir las reformas necesarias. Ver: Johnson, S. (2009).

acumulación de recursos; su estabilidad se deriva de la fuerza legal y de los apoyos sociales -minoritarios pero poderosos- que se benefician de ese ordenamiento.<sup>39</sup>

Cómo se ve, es inconveniente llamar democracia a algo que la sociedad no acepta como tal, por ello es útil resolver esta contradicción mediante la fórmula de Dahl, esto es, utilizar el concepto de democracia como referente de un tipo ideal y aplicar a los casos concretos el concepto de poliarquía. Mientras la primera representa un ideal acabado, la segunda se refiere a una realidad perfectible.

Nuestra hipótesis es que los altos grados de corrupción que Tanzi ve hacia 1990 y los nuevos tipos de corrupción que son identificables para esas mismas fechas y hasta la actualidad en distintas partes del mundo, obedecen al proceso de reforma neoliberal en el que la aspiración a la construcción de sistemas más democráticos es remplazada por la aspiración de reproducir sistemas poliárquicos, esto es, sistemas en los que el capital ejerce una enorme influencia en las estructuras del poder político y el Estado. El principal efecto de esta desproporcionada influencia es el quiebre de la autonomía del Estado, condición fundamental del equilibrio republicano, de la legitimidad democrática y del auténtico pluralismo.

¿Qué se entiende entonces por neoliberalismo y cuáles son los mecanismos explicativos asociados a la corrupción en los sistemas poliárquicos? Como se verá, la nuestra es una definición restrictiva circunscrita a las variables de autonomía del Estado y pluralismo democrático.

### **3.1. Análisis veridiccional del neoliberalismo**

Más allá de entender el neoliberalismo como una actualización de la ortodoxia económica con carácter científico y abstracto, este análisis se enfoca a entenderlo, primero, como ideología política; segundo, como partido político; tercero, como forma de gobierno y de Estado.

En su forma de ideología política el neoliberalismo se puede analizar como régimen de veridicción (Foucault, 2009); no se trata de establecer si sus presupuestos son falsos o verdaderos, sino de identificar lo que tal régimen define como falso y como verdadero junto con las condiciones que le posibilitan afirmar aquello aunque no tenga fundamento en la realidad.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Stanley O'Neal, CEO de Merrill Lynch, empujó a su empresa al mercado de valores respaldado por hipotecas durante su apogeo de 2005 y 2006; en octubre de 2007, reconoció: *"El resultado final es que nosotros, yo, nos equivocamos al sobreexponernos a las hipotecas de alto riesgo, y sufrimos como resultado del deterioro de la liquidez en ese mercado. Nadie está más decepcionado que yo con el resultado". O'Neal se llevó a casa un bono de \$ 14 millones en 2006 y en 2007, se alejó de Merrill con un paquete de indemnización por valor de \$162 millones...* (Johnson, S. 2009).

<sup>40</sup> Este análisis no es un capricho semiológico, porque lo que una ideología política defina como falso o como verdadero -aunque no lo sea- tendrá efectos prácticos, tanto en su plataforma de partido, como en su programa de gobierno y en la estructura del Estado, si llega a constituirse en tal (Ver: Teorema de Thomas).

En su forma de partido político, son especialmente relevantes los atributos con los que el partido se autodefine y los atributos con que define a los otros partidos, al Estado, a la sociedad, y a sus relaciones. En términos veridiccionales, lo que un partido promueve es cierta idea de la verdad sobre la manera en que él y solamente él puede ejercer el gobierno de la relaciones entre el Estado y la sociedad, en oposición a los equívocos en que incurren los gobiernos que no son del partido. Como lo observó Gramsci, un partido es tal cuando es concebido, organizado y dirigido de manera que le permita desarrollarse integralmente y transformarse en Estado y en una concepción del mundo; es decir, en transformación total y molecular de los modos de pensar y de actuar (Gramsci, A. 2006: 59).

En su forma de gobierno, el neoliberalismo enfrenta la realidad diversa de la sociedad y la complejidad de llevar a cabo iniciativas políticas a través de instituciones complejas preexistentes. Como todo gobierno, hace ofertas, requiere de apoyos, recibe demandas y enfrenta una oposición, todo lo cual le da a su ejercicio de gobierno un carácter dinámico que puede matizar su doctrina. El examen pasa, en este caso, por la praxis que se manifiesta en las ofertas iniciales de su plan de gobierno, la solución de las demandas, la búsqueda de los apoyos, su relación con la oposición, y las restricciones u oportunidades que le confiere la arquitectura institucional y el momento histórico. Como entidad política con capacidad coercitiva, es fundamental examinar la manera como concibe y ejerce el uso de la fuerza.

Definir un régimen de veridicción, un partido o un tipo de gobierno es una tarea compleja, pero Foucault, M. (2009) ha dejado bastante adelantado el camino en su historia del nacimiento de la biopolítica. Partiendo del análisis de los mitos fundacionales del absolutismo y del liberalismo, establecemos a continuación lo que afirma y lo que niega el neoliberalismo respecto de estos dos antecedentes y lo que le da su originalidad y su contenido. Contrastamos el optimismo de Foucault acerca del mercado y la sociedad autorregulada, con las observaciones históricas y antropológicas de Hannah Arendt y Karl Polanyi, que son a nuestro juicio, pesimistas pero mucho más realistas.

Al final nuestro propósito es construir una definición operativa del neoliberalismo restringida a sus condiciones necesarias y suficientes. Solo entre esas condiciones es posible identificar, si existen, factores asociados a la corrupción sistémica.

### **3.1.1. Poder absoluto del mercado**

El absolutismo y el liberalismo son dos regímenes de veridicción política (ideologías y principios partidistas) que se hayan radicalmente opuestos en lo que tiene que ver con la mutua autonomía del Estado y de la sociedad, pero ambos son antecedentes del neoliberalismo. En la concepción absolutista el Estado permanece radicalmente autónomo de la sociedad por motivo de la razón de Estado; en la concepción liberal,

el Estado y su acción ejecutiva deben ser radicalmente limitados para posibilitar la autonomía social por motivo de la presumida superioridad del mercado; pareciera que sus fundamentos, la razón de Estado y la razón del mercado se excluyeran mutuamente, pero ambas razones se fusionan en el neoliberalismo para constituir el corazón de un sistema que se vale de la coerción estatal para promover la acumulación al margen del Estado Social de Derecho.

¿Cuáles son los elementos suficientes y necesarios que definen al neoliberalismo y que actúan como variables de la corrupción sistémica? El análisis veridiccional que Foucault, M. (2009) hace sobre el tema, a partir de la contrastación entre el Estado policivo (absolutismo) y el liberalismo, se manifiesta sumamente útil para entender que no se trata de un “fundamentalismo del mercado” como lo ha calificado Stiglitz (2010) y tampoco de la sociedad no disciplinaria que quiere Foucault, sino del partido del absolutismo del mercado. Hemos establecido cinco criterios distintivos entre absolutismo, liberalismo y neoliberalismo que contrastados permiten identificar los elementos definitorios del neoliberalismo; estos criterios son: intervención gubernamental, legitimidad, pluralismo, derechos humanos y autonomía del Estado.

- a. **Intervención gubernamental:** En este criterio la oposición entre absolutismo y liberalismo es radical; el primero demanda una capacidad discrecional de intervención allí donde los conflictos sociales, estimulados por las libertades, se demuestren potencialmente perturbadores para el orden político y social; tal discrecionalidad le confiere al soberano la autonomía para actuar, tanto en la sociedad como en el mercado, al margen de las ataduras de la legalidad contractual, pero legitimado en la ética de la responsabilidad,<sup>41</sup> pues tal intervención pretende preservar la existencia de la sociedad, las prerrogativas de los súbditos y la estabilidad de la economía (Razón de Estado). En este sentido, como lo señala Foucault, M. (2009), se trata de una gubernamentalidad ilimitada orientada al disciplinamiento social.

El liberalismo por su parte demanda un gobierno limitado con mínima discrecionalidad para actuar por fuera de los contrapesos impuestos mediante el Estado de Derecho, de modo que el soberano pierde su autonomía a favor del derecho constituido en un campo autónomo distinto, pero tanto el soberano como la sociedad quedan sometidos por

---

<sup>41</sup> Weber distingue dos formas éticas que caracterizan la acción política, la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. La primera corresponde a quien considera fundamental atenerse a los principios, sin importar las consecuencias que se deriven de su aplicación, es por lo tanto una ética orientada por los medios; la ética de la responsabilidad corresponde a quien considera que el principio fundamental de las acciones son sus resultados, es por lo tanto una ética orientada por los fines. Ver: Weber, M. (1967: 32).

la ley y el derecho. Esta transformación se encuentra soportada en una ética de la convicción que hace del mercado y del juego social de los intereses privados el mecanismo más eficiente de la toma de decisiones, independiente de los resultados. La participación en estos juegos requiere de la garantía de derechos naturales elementales: libertad, igualdad ante la ley, seguridad y propiedad privada. Se trataría de una sociedad menos disciplinaria que la anterior, pero sujeta al derecho y a las instituciones.

La veridicción del neoliberalismo, con base a este criterio, plantea una gubernamentalidad ilimitada fundamentada en la discrecionalidad del mercado definido como espacio autónomo de las decisiones y por lo tanto libres de disciplinamiento; esto desplaza tanto al soberano absolutista, como al derecho liberal del espacio de la autonomía, y su lugar es tomado por la pura racionalidad de los intereses que concurren en el mercado. Se trata de la república fenomenológica de intereses de la que habla Foucault, M. (2009: 66) en la que los ciudadanos o los seres humanos dejan de ser tales para convertirse en una comunidad de intereses, que puede estar compuesta, por ejemplo, por clientes. En este sentido, el neoliberalismo recupera para el mercado la autonomía y la discrecionalidad que antes correspondió al soberano absoluto, pero fundamentado en una ética de la convicción que no asume responsabilidad jurídica alguna por los resultados finales y en la que el cálculo se hace sobre objetos (intereses), obviando la existencia de sujetos.

Pero estas dos veridicciones, el mercado como espacio de autonomía y el mercado libre de disciplina, carecen de sustento real. En su estudio de larga duración sobre la dinámica del capitalismo, Fernand Braudel (Braudel, F. 1995) demuestra cómo este se manifiesta históricamente como una conducta contra-mercado en la que el capitalista interrumpe el libre flujo de los bienes, acaparándolos antes que lleguen a la plaza, para ofrecerlos de nuevo con precios artificialmente elevados con el fin de obtener una ganancia muy superior a la que obtendría en un mercado libre y transparente.

De otro lado, aunque Foucault imaginó la sociedad neoliberal como una sociedad no disciplinaria, en realidad el sistema político neoliberal es radicalmente disciplinario, al punto que la política es reducida a la policía y la función de esta es reprimir las manifestaciones sociales, políticas, económicas y culturales que pretendan existir al margen del mercado neoliberal. Tal disciplinamiento está orientado a masificar las veridicciones de esta forma de mercado.

- b. **Legitimidad:** La postura sociológica de Weber no niega la existencia de relaciones sociales de dominación ni tampoco el ejercicio coercitivo que fundamenta lo político y lo estatal, sin embargo, introduce la legitimidad como elemento definitorio que aleja al Estado y la política de la desnuda

coerción; es decir, de la pura policía. La legitimidad no es un elemento despreciable; ella es la diferencia entre un orden político tolerable y uno que no lo es desde ningún punto de vista.

Tanto el orden social absolutista como el liberal se conciben como formas necesarias de dominación, pero consensuadas mediante un contrato acogido por los individuos que les legitima. El poder absoluto se legitima a partir de la ética de la responsabilidad, que implica la garantía del orden social, político y económico y por ello demanda una gubernamentalidad ilimitada; el liberalismo se legitima sobre la ética de la convicción que exige un gobierno limitado garante de las libertades individuales y derechos indispensables: igualdad ante la ley, seguridad y propiedad privada.

En su veridicción, el neoliberalismo pretende ser un orden sin dominación –o al decir de Foucault- una sociedad no disciplinaria, que por lo mismo, no requiere de legitimación; el gobierno se hace un dispositivo anticuado, mientras el Estado se reduce a las instituciones necesarias para el mercado neoliberal, orientándose a su mantenimiento como único medio económico, político y social, haciéndose ajeno a la búsqueda de cualquier fin específico.<sup>42</sup>

Para Foucault, la idea de la sociedad civil de Ferguson es la más adecuada para explicar el poder en el Estado neoliberal. Según Ferguson, el poder es tan natural a la sociedad como la sociedad misma y en esta se hallan desde el principio los que demandan obediencia y los que se someten sin que medie acuerdo alguno; no hay tal como un poder constituyente, sino que solo después que el poder se ha instalado, aparecen las formas jurídicas que le dan orden y legitimidad para limitarlo o intensificarlo; no hay “nada de contrato explícito, nada de unión voluntaria, nada de renuncia a derechos, nada de delegación de derechos naturales a alguna otra persona; en suma, nada de constitución de soberanía mediante una suerte de pacto de sujeción.” Las relaciones de reciprocidad son la base que cohesiona los elementos y el todo (Foucault, M. 2009 p. 340).

En efecto, esta descripción de la sociedad civil representa bien la sociedad neoliberal porque concede al individuo poderoso el despliegue de sus intereses particulares sin necesidad de un compromiso con la sociedad, es decir, sin ataduras jurídicas o disciplinares que lo obliguen a ceder en contra de sus intereses. Es esta idea de una forma intrínseca de poder natural dentro de la sociedad la que posibilita difuminar la frontera entre el poder público y los intereses particulares o la eliminación de la autonomía del Estado respecto de los intereses particulares inmediatos.

---

<sup>42</sup> De acuerdo con Hayek, un Estado orientado a fines, coloca a la sociedad en el camino de la servidumbre y conduce invariablemente al totalitarismo (Escalante, F. 2015).

Ante la pregunta sobre si “¿Es verdaderamente necesario un gobierno para la sociedad civil?” (Foucault, M. 2009, p. 354) Hay que complementar preguntando ¿qué necesidad hay de legitimar un gobierno innecesario? La respuesta a ambas preguntas, en la concepción neoliberal de poder es: no hay ninguna necesidad. Como lo anticipó Arendt, H. (1998) en su análisis sobre el origen del totalitarismo de 1951, este tipo de orden carece de ninguna legitimidad y tampoco aspira a ella justamente porque apela a identificar el interés privado con el interés público sobre la exclusiva base de la capacidad de coerción; en un orden así la fuerza del Estado está dispuesta hacia los medios privados y no a los fines públicos:

Resulta significativo que los modernos creyentes en el poder estén en completo acuerdo con la filosofía del único gran pensador que trató de derivar el bien público del interés privado y que, en bien del interés particular, concibió y esbozó una comunidad, cuyas bases y cuyo fin último es la acumulación de poder. Hobbes, desde luego, es el único gran filósofo al que la burguesía puede reivindicar justa y exclusivamente como suyo, aunque sus principios no fueran reconocidos por la clase burguesa durante largo tiempo. El Leviathan de Hobbes expuso la única política según la cual el Estado se halla basado no en algún género de ley constituyente —sea ley divina, ley natural o ley del contrato social— que determine los derechos y los perjuicios del interés del individuo con respecto a los asuntos públicos, sino en los mismos intereses individuales, de forma tal que el interés privado es el mismo que el público. (Arendt, H. 1998: 128)

- c. **Pluralismo:** La legitimidad democrática descansa sobre el pluralismo; la idea de que el Estado entabla relaciones con los distintos grupos sociales y económicos balanceando la toma de decisiones y actuando como juez imparcial de intereses contrapuestos, pero además tomando a su cuidado el derecho de las minorías. De acuerdo con Weber, esta legitimidad está mediada por un sistema legal-racional que confiere a todos los individuos la calidad de ciudadanos, haciéndolos iguales ante la ley a pesar de sus diferencias intrínsecas; esta misma concepción se encuentra detrás del principio democrático de “un ciudadano, un voto”.

No obstante, el liberalismo introduce excepciones en el trato igualitario y en la extensión de la ciudadanía desde sus propios fundamentos; de acuerdo con Locke, el poder político es un medio para la defensa de la propiedad, y de este quedan obviamente excluidos los desposeídos, que, por carecer de derecho sobre su propia vida, ni son dueños de sus libertades ni de propiedad alguna, así que “por derecho de naturaleza”, están en condición de esclavitud sometidos al absoluto dominio y poder de su dueño (Locke, J. 1994: 37). Es la propiedad y no la humanidad, el criterio definitorio para la extensión de la ciudadanía, de los derechos políticos y del pluralismo.

El pluralismo moderno de Dahl, R. (1971), muy cerca al pluralismo neoliberal, entiende la sociedad como un conjunto de grupos de interés diversos que compiten por los bienes y servicios del Estado. No obstante, en el análisis de Lindblom, C. E. (1982), lo que hay en realidad es una forma de neopluralismo; en este, los grupos de interés no compiten de manera libre e igual pues existen muy grandes sectores de la sociedad que carecen de los recursos para organizarse en calidad de grupo de interés e influir en las políticas del gobierno o definir la estructura regulatoria del Estado; es esto lo que imposibilita su representación.

Por ejemplo, en Estados Unidos -que es el caso paradigmático de poliarquía pensado por Dahl- durante las elecciones del 2013, tan solo el 0,000042% de los contribuyentes (132 individuos) aportaron el 60% del presupuesto a las campañas políticas, lo que da una idea acerca de la desproporción en la representación de los intereses sociales frente al poder político (Lesig, L. 2013).

- d. **Derechos humanos:** Los dos ensayos que sobre el entendimiento humano escribe Locke, versan, el primero, sobre la ilegitimidad del despotismo absolutista, y el segundo, sobre el tipo de consenso que da vida a la sociedad política. Allí se define el poder político como *“el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad”* (Locke, J. 1994 p. 4). De acuerdo con el autor el estado de naturaleza no es, como lo define el absolutismo, un estado de violencia sin ley, al contrario, es un estado de libertad, igualdad y disfrute de los bienes, sin dependencia de la voluntad de otro hombre –incluyendo a los padres- pero orientado por la ley natural, que es la ley de la razón. Esta ley es tan real como cualquier ley positiva y *“las vence en claridad”* por estar afianzada en la razón y no en el capricho del gobernante, de modo que estas segundas solo son justas en la medida en que se basen en la primera.<sup>43</sup>

La veridicción liberal se orienta a eliminar el constreñimiento estatal, negando la idea de un orden natural anárquico y estableciendo la de una sociedad y un mercado natural compuestos por individuos con derechos anteriores a la constitución del Estado. Los individuos nacen todos iguales puesto que todos ellos están dotados naturalmente de la razón, y esta los hace libres para participar de la sociedad y de los intercambios del mercado. Así, por encima del juicio de un soberano ilustrado, está el juicio

---

<sup>43</sup> *“...porque siendo todos tan reyes como él y cada hombre su parejo, y la mayor parte observadores no estrictos de la justicia y equidad el disfrute de bienes en ese estado es muy inestable, en zozobra. Ello le hace desear el abandono de una condición que, aunque libre, llena está de temores y continuados peligros; y no sin razón busca y se une en sociedad con otros ya reunidos, o afanosos de hacerlo para esa mutua preservación de sus vidas, libertades y haciendas, a que doy el nombre general de propiedad.”* (Locke, J. 1994 p. 55)

del individuo que orientado por su propia racionalidad, define sus preferencias personales y es libre para actuar consecuentemente, maximizando sus intereses en la sociedad y en el mercado sin la intervención indebida de ese soberano al que le es imposible conocer las preferencias de todos los que gobierna. Todo resultado transaccional entre individuos, sea cual sea, es el más justo, por cuanto se lleva a cabo en pie de igualdad, producto de la libertad y la racionalidad individual; tanto los individuos como el Estado deben conformarse a esto, teniendo el segundo el deber de garantizar la seguridad de los intercambios frente a los inconformes (los perdedores). Vida, igualdad, libertad, y propiedad privada son los derechos que naturalmente corresponden a todos los individuos, siendo el Estado el garante de la seguridad en contra de los irracionales. El Estado es así, un mal necesario que se crea mediante una cesión parcial mas no absoluta de los derechos (cesión del poder ejecutivo) con el objeto de disfrutar de estos en condiciones de seguridad.

Pero es el contexto histórico el que enfrenta al liberalismo contra el Estado absolutista y lo pone a favor de una utopía de hombres libres e iguales por naturaleza. 300 años después el neoliberalismo se manifiesta a favor del poder coercitivo de su propio modelo de Estado y en contra de una sociedad o un mercado que reclama autonomía anterior al Estado. Como en Ferguson, desaparece la concepción de derechos naturales y se reivindica el poder positivo y regulador del gobierno y el Estado acercándose a una concepción más cercana al absolutismo. En esta concepción, no es el Estado la fuente original de las distorsiones económicas –como lo asegura el liberalismo–, sino que estas provienen de estructuras sociales irracionales, que imponen valores incompatibles con la libertad y con el tipo de mercado que se pretende crear; tales “distorsiones” fueron entendidas por Polanyi, como reacciones espontáneas de las sociedades y las comunidades frente al hecho global de intentar transformar al hombre, al ecosistema y al dinero en mercancías ficticias (Polanyi, K. 1975).

Así, el neoliberalismo no acepta la idea de un mercado natural, ni de una sociedad natural, ni de derechos naturales; el Estado, siendo anterior a todo esto, no tiene responsabilidades sociales ni debe garantizar más derechos que los que admitan su ley positiva. Su función esencial es la creación del mercado neoliberal, distinto del mercado liberal en que requiere la masiva intervención del Estado en todos los ámbitos en que sea posible y desplazar a los individuos y grupos sociales que irracionalmente se le oponen; el objetivo es poner a actuar el mecanismo de la competencia allí donde haya bienes escaseables.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> De acuerdo con Ostrom se trata de “recursos de uso común” (RUC); *“un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre, que es bastante grande como para hacer costoso (pero no imposible) excluir a potenciales usuarios de su uso”*. Sus atributos definitorios son la substracción o rivalidad y la no exclusividad

La intervención estatal es tan activa como en el Estado de Bienestar, solo que en vez de verter los recursos en la base social de modo que fluyan a través de la demanda hacia lo alto de la pirámide; estos se vierten en la cima para que recorran un hipotético camino hacia la base en forma de goteo (Curva de Kuznets); el bienestar social y la garantía de derechos - más allá de la libertad y la igualdad racional- deben ser producto exclusivo de ese goteo y no de la política pública.

- e. **Autonomía:** Parafraseando a Weber, la legitimidad liberal posee un talante especial por no depender, ni del carácter local de la tradición, ni del accidente carismático del líder, sino del principio racional y universal de la ley que da garantía de derechos y reconocimiento ciudadano a los miembros del conglomerado social (Weber, M. 1998). Este elemento legitimador pone al derecho al margen del mercado y por lo tanto lo transfiere a una esfera de autonomía; este es el mal necesario del liberalismo; pretendiendo constituir el marco para un mercado autoregulador, encuentra que su legitimidad pende de mantener la política al margen del mercado y por esta misma razón el mercado es permanentemente amenazado por la intervención del Estado.

Tal contradicción es fruto del anterior poder ilimitado (total autonomía) del déspota ilustrado, que alargaba su mano para intervenir discrecionalmente en los asuntos privados desbaratando la posibilidad de un cálculo preciso de los costos y los beneficios. El Estado de derecho apareció para limitar el poder despótico del Estado, creando un espacio autónomo sin el cual el mercado liberal mismo multiplicaría el despotismo a un nivel inimaginado. La diferencia fundamental entre el liberalismo y el neoliberalismo, es justamente esta; que el neoliberalismo pretende prescindir de la autonomía del Estado y por esta misma vía, prescinde de la autonomía del derecho, lo que significa circunscribir ambos dentro de la esfera del mercado.

El derecho, al igual que el mercado, se torna en un espacio de la competencia de modo que desaparece la línea definitoria entre lo público y lo privado a favor de una poderosa intervención de los agentes del mercado sobre el marco jurídico que define al Estado, al gobierno y sus políticas.

### 3.1.2. Neoliberalismo: Definición operativa

---

o exclusión costosa. Entre ellos están las pesquerías, pastizales, sistemas de irrigación, bosques comunales, lagos y cuencas subterráneas a nivel local. (Citado en: Cecilia, A. M. M. (2014).

El neoliberalismo planteó un nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad que ya no se basa en la autonomía de lo público y lo privado, sino en una invasión privada del espacio público, negando la existencia de cualquier tipo de legitimidad pública o de la existencia genuina de algún tipo de bien general; la política se torna un mercado especial de intereses particulares.

En su concepción el Estado ya no es el principal malévolo que amenaza el orden social natural definido por la triada racionalidad-libertad-igualdad, sino un agente ineficiente, generador de deuda, inflación, despilfarro e incapaz de sostener la ruta del crecimiento económico; esto solo se soluciona arrebatándole su autonomía a favor de los agentes del mercado. El Estado no puede poseer una razón autónoma (razón de Estado) pues -de acuerdo a los teóricos neoliberales- esta conduce invariablemente hacia el totalitarismo; en cambio, debe someterse a la razón del mercado como única forma de libertad.

Si quisiéramos examinar si una determinada ideología, un partido, una política de gobierno o un conjunto de ellas se ajusta a los elementos definitorios del neoliberalismo, podríamos utilizar los elementos suficientes y necesarios descritos en este capítulo y determinar su presencia o ausencia, o el grado en que se presentan. Solo uno de los cinco elementos es necesario y a la vez suficiente para identificar el neoliberalismo y es el que tiene que ver con la pérdida de la autonomía del Estado a favor de la razón del mercado; cuando este elemento está presente, es inevitable que los otros aparezcan de manera lógica y concomitante, pues una vez que la razón de Estado se sujeta al mercado, la razón política pierde relevancia a favor de la razón económica; el resultado es que el principio de economía se extiende a todos los ámbitos:

- En el ámbito del pluralismo, es más económico para el partido, el gobierno y el Estado, establecer una relación política con el menor número de actores, que son siempre los más influyentes.
- En el ámbito de los derechos humanos, es más económico minimizar las garantías; la libertad y la igualdad, se entienden como atributos del actor racional en el mercado y por tanto el deber del Estado para garantizarlos consiste en garantizar el mercado. Los demás bienes definibles como derechos se pueden adquirir en el mercado como bienes y servicios sin que el Estado se obligue a garantizarlos por fuera de este marco.
- El ámbito de la coerción del Estado y la gubernamentalidad implica un profundo proceso de reforma con una doble función, primero, constituir las condiciones del mercado neoliberal, segundo, eliminar o limitar la influencia de las fuerzas sociales que se oponen a esa forma de mercado o que demandan mercados distintos; la amplia exigencia de intervención hace que la gubernamentalidad tienda a ser ilimitada, o limitada solo por la razón del mercado.

- Finalmente, ante la ausencia de legitimidad, esta debe ser reemplazada por la fuerza de la legalidad, la racionalidad técnica, y demás instrumentos policivos de coerción.

Para estudiar la reforma neoliberal del Estado y la administración pública, definamos el neoliberalismo como una ideología político-económica de élites que opera a través de partidos políticos o gobiernos orientados a eliminar la autonomía del Estado respecto de los sectores más influyentes del mercado; esto no puede ocurrir sin eliminar también la autonomía del derecho. Su actuación gubernamental, promueve un pluralismo limitado y antidemocrático (neopluralismo). Carece de un principio de legitimidad propio y por ello requiere el discurso de la fría y neutral técnica, que se sirve de la coerción física y legal para ejecutarse. Las condiciones políticas, sociales e históricas matizan este curso de acción, morigeran o intensifican sus efectos.

Con esta definición no queremos significar que el diagnóstico de los economistas en el último cuarto de siglo XX sobre América Latina estuviera errado. Como es ampliamente conocido, el último tercio del siglo XX coincidió con la crisis económica y fiscal de los estados latinoamericanos, en estrecha relación con el fracaso de la matriz estadocéntrica, la cual había conducido a la intervención desmedida del Estado, su sobredimensionamiento y el desarrollo de conductas clientelares y predatorias por parte de sus burócratas (rent-seeking).

Lo que queremos decir es que la solución del Estado mínimo y su administración mediante el New Public Management (NPM) planteada por el neoliberalismo, pretendió paliar la enfermedad mutilando el cuerpo estatal al punto de eliminar sus capacidades autonómicas y plurales. Si en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 (Banco Mundial, 1997) el Banco Mundial advirtió la necesidad de matizar las reformas neoliberales resaltando la importancia de las instituciones del Estado para proteger a la sociedad de las fallas del mercado, sus recomendaciones de ajuste técnico mediante la aplicación de los principios del New Public Management no fueron suficientes para evitar la pérdida de autonomía del Estado y su consecuente captura por parte de los actores del mercado.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Al respecto el Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación (Banco Mundial, 1997), *“destaca la necesidad del papel del Estado en el ámbito institucional subyacente de la economía, es decir, su capacidad para hacer cumplir una norma de derecho para sostener las operaciones, es vital para hacer que el Gobierno contribuya más eficazmente al desarrollo. Se argumenta en contra de reducir el Gobierno a un Estado mínimo, explicando que el desarrollo requiere de un Estado eficaz que desempeñe un papel facilitador en alentar y complementar las actividades de las empresas privadas y de los individuos.”*

Ver también: Zurbriggen, C. (2007). La falacia tecnocrática y la reforma del Estado.: *“En 1997, el Banco Mundial publicó un influyente informe en el que, tras muchos años de neoliberalismo, destacaba la importancia de las instituciones para el desarrollo económico. Aunque tuvieron la virtud de poner el tema en el centro del debate político y económico, las recomendaciones del Informe no dieron los resultados esperados en América Latina, donde la debilidad del Estado sigue siendo un problema grave. El artículo sostiene que el Banco Mundial cayó en una «falacia tecnocrática» al proponer una reforma centrada en los aspectos administrativos y gerenciales, orientada solo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país.”*

### 3.2. Competir por la captura del Estado

La crisis del Estado de Bienestar de los años setenta del siglo pasado no dio lugar al retorno del mismo liberalismo que hizo su crisis en 1929. En su lugar se manifestaron una serie de hitos económicos y políticos que se venían incubando décadas atrás y que constituyen la matriz del neoliberalismo. Sin ánimo de ser exhaustivos mencionamos aquí tres factores que marcan la apertura de un creciente espacio de influencia del sector privado sobre la toma de decisiones en la esfera de lo político y que rompen con la pretendida asepsia liberal de evitar la intervención pública sobre la esfera privada y viceversa.

El primer hito que podemos mencionar ocurre en el campo económico y tiene que ver con la hipótesis de Stigler, G. J. (1971) según la cual una industria puede utilizar el poder coercitivo del Estado para conseguir rentas privadas.<sup>46</sup> Esta idea que aparece a todas luces como un comportamiento ilegal o por lo menos ilegítimo, fue reelaborada por la escuela de Chicago con un sentido benévolo al considerar la idea de que varias industrias o varios sectores económicos de la sociedad podrían competir por los favores del Estado (Bohem, F. 2005). Esta idea encontró correspondencia en la ciencia política con la concepción poliárquica de las relaciones Estado-sociedad que asimila el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones a un proceso análogo al de la oferta y la demanda del mercado en condiciones de competencia perfecta (Dahl, R. 1971; Jain, A. K. 2001). Esta raíz economicista se abrió una brecha también en el derecho y en la cultura de los negocios y el emprendimiento a partir de la concepción del crimen planteada por Becker, G. S. (1968) para quien:

[...] una persona comete un delito si la utilidad esperada excede la utilidad que podría obtener usando su tiempo y otros recursos en otras actividades. Algunas personas se vuelven "criminales", por lo tanto, no porque su motivación básica difiera de la de otras personas, sino porque sus beneficios y costos difieren. (Becker, G. S. 1968).

Parafraseando a Becker, Foucault prefiere decir que el criminal es una persona cualquiera que invierte en una acción, espera de ella una ganancia y acepta el riesgo de una pérdida (Foucault, M. 2009); esto significa que en la lógica neoliberal la opción criminal o la opción corruptora no difiere sustancialmente de cualquier otra opción legal o legítima más allá de los riesgos que implica la acción y los beneficios que resultan de ella.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> *The estate has one basic resource which in pure principle is not shared which even the mightiest of its citizens: the power to coerce. The state can seize money by the only method which is permitted by the laws of a civilized society, by taxation. The state can ordain the physical movements of resources and the economic decisions of households and firms without their consent. These powers provides the possibilities for the utilization of the state by an industry to increase its profitability.* (Stigler, G. J. (1971)

<sup>47</sup> Sobre el impacto de esta nueva concepción del mundo en la cultura de los negocios resulta bastante ilustrativo el premiado documental *Inside Job*, que devela el tipo de decisiones públicas y privadas que se coludieron para generar fabulosas ganancias a particulares en medio de la devastadora crisis económica de 2008 (Job, 2010).

En un contexto económico, político y cultural como el descrito anteriormente, las desigualdades económicas y políticas activan, desarrollan o despejan el interés de unos sectores sociales por lucrarse de la creación de riesgos que otros sectores deben asumir, pero, no se pueden lucrar de los riesgos sin capturar el poder político. Por otra parte, los Gobiernos encuentran en la oferta de captura una herramienta para conseguir gobernabilidad, pero también para perpetuarse en el poder o cederlo a sus más allegados con el fin de evitar el riesgo de persecución de la justicia.

¿Son la captura del Estado o los problemas sistémicos de corrupción tan inusitados y novedosos que no se habían producido antes de las reformas neoliberales? No exactamente. El Estado oligárquico que durante tantos años ocupó la atención de los estudiosos de las ciencias sociales en América Latina constituye en sí mismo una forma de cooptación y captura política del Estado y remite a una situación en la que un sector privilegiado minoritario bloquea tanto el desarrollo económico como el democrático de la sociedad en general debido a su capacidad para imponer sus intereses particulares frente al Estado y el sistema político.

La novedad es que la reforma neoliberal constituyó un escenario de oportunidad para adaptar el trámite de estos viejos intereses oligárquicos a través de un nuevo marco institucional en el que las exigencias democráticas cedieron a favor de la acumulación de capital, de rentas y de la generación de bienestar por goteo. El argumento era el sacrificio económico de los sectores más pobres de la población para favorecer una acumulación entre los sectores más ricos que impulsarían el desarrollo; esto produciría una redistribución negativa de los bienes entre la población, pero una vez alcanzado el máximo nivel de desigualdad iniciaría el goteo de los beneficios desde los sectores más prósperos hacia los más necesitados en forma de crecimiento económico.<sup>48</sup>

De acuerdo con el informe sobre desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe publicado por OXFAM en el 2014 el 1% más rico de la población poseía el 41% de la riqueza de la región con una tendencia de crecimiento del 21% anual (6% más alto que el crecimiento de la riqueza del resto del mundo). Detrás de este fabuloso éxito económico no se destaca el espíritu emprendedor, ni un alto grado de competencia económica o la consolidación de sistemas democráticos, al contrario, hay una larga historia de tráfico de influencias, corrupción y clientelismo que los autores califican como un secuestro de la democracia (Cañete, R. 2015).

Concluamos diciendo que el neoliberalismo hizo un movimiento radical desde la pureza de las relaciones sociales definidas por la triada racionalidad-libertad-igualdad hacia un modelo de dudosas relaciones que rompen con la autonomía del Estado y en las que los principios de la triada se restringen y aplican solo a un

---

<sup>48</sup> Esta narrativa se fundamentó en una falaz interpretación de la curva de Kuznets, generalizando un modelo teórico restringido a un pequeño grupo de países desarrollados y sin fundamentación empírica.

reducido grupo de actores económicos que diluyen la frontera con el sector público en su más alto nivel.

Si Braudel definió el capitalismo como una conducta contra-mercado, que interrumpe el libre flujo de los intercambios sociales acaparando la oferta antes de que llegue a la plaza y relanzándola de nuevo en el lugar con un costo mayor al precio que tendría en condiciones de libertad y transparencia (Braudel, F. 1985), lo que vemos en este segundo movimiento del neoliberalismo, es una conducta contra-política que parece destruir los presupuestos de libertad e igualdad movido por su propia racionalidad.

En un orden de este tipo el principio de la legitimidad se destruye, y el Estado vuelve a arrojarse con la sombra del Leviatán, pero esta vez apoyado por un sector muy poderoso de la sociedad para el que las garantías universales de libertad, igualdad y seguridad van en contra de sus intereses. Como partido demanda el control total del Estado para imponer su visión mercantil del mundo sobre todas las demás visiones de mundo existentes y posibles. A la manera de una mafia, subsiste de la creación de “riesgos” y de la posterior venta de “seguridad”. Cualquier cambio en las políticas que definen la razón del mercado en el Estado es identificado como un movimiento hacia el totalitarismo, la iniciativa de criticar o modificar el orden mercantil es definida indiferentemente como irracionalidad, extremismo o radicalismo.

#### 4. COLOMBIA 1904 – 2002: AUTONOMÍA ESTATAL Y PLURALISMO DEMOCRÁTICO. ANÁLISIS DIACRÓNICO DEL AMBIENTE CORRUPTOR

*El país se promete de vos señor una política diferente, porque hemos llegado a un punto en que estamos confrontando este preciso dilema: Regeneración administrativa fundamental o catástrofe.*

Rafael Núñez<sup>49</sup>

*...se comienza a acuñar otra ideología, la que sostiene que la capacidad creativa de los colombianos es tal que no necesitamos del Estado para resolver nuestros problemas. Probablemente en nuestros días de jolgorio neoliberal esta ideología encuentre algunos adeptos.*

Álvaro Camacho Guizado<sup>50</sup>

Los capítulos anteriores han permitido identificar el concepto de la Corrupción Sistémica y proponer un modelo de análisis enfocado en el Sistema Corruptor, con variables ambientales definidas por un Estado con ausencia de autonomía, y una poliarquía con ausencia de pluralismo. Las mismas variables aparecen como parte de las condiciones necesarias y suficientes que definen el neoliberalismo como un absolutismo del mercado.

Definidas esas variables como ambientales, el análisis de sistemas nos exige de detallar cómo surgen y por qué toman esos valores específicos y no otros, no obstante, la hipótesis de la que partimos para desarrollar esta investigación nos obliga a preguntarnos si antes de las reformas neoliberales hay o no corrupción sistémica, y si en ese mismo periodo subsistía o no el mecanismo explicativo que la favorece.

Hemos definido el periodo de observación diacrónica a partir del año 1904, cuando el ejercicio despótico del presidente Rafael Reyes confirmó que las élites regionales habían sido finalmente derrotadas por el Estado central, y que estas ya no contaban

---

<sup>49</sup> Discurso de Rafael Núñez, Presidente del Senado, al dar posesión al general Julián Trujillo como Presidente de los Estados Unidos de Colombia. Bogotá, abril 01 de 1878,

<sup>50</sup> Álvaro Camacho Guizado en: Melo, J. O., & Alvarez, L. A. (1996).

con capacidades militares para desafiarlo como lo hicieron durante la guerra de 1985 y durante la Guerra de los Mil Días (1899 – 1902). La observación se prolonga hasta finales del siglo XX, cuando el país adoptó la “Apertura Económica” para dar inicio formal a la aplicación de reformas que pondrían en boga los ajustes característicos del neoliberalismo, y el nuevo marco gerencial para la administración pública definido por el New Public Management (nueva gerencia pública).

La observación de este periodo podría suponer que pretendemos iniciar una historia de la corrupción en Colombia, que no existe hasta el momento, pero esa no es la intención. Solamente haremos un recorrido diacrónico breve que nos permita identificar durante este lapso, los momentos en los que el Estado adquiere capacidades autonómicas e infraestructurales asimilables a las variables de autonomía y pluralismo que hemos definido en el capítulo dos. Para desarrollar este ejercicio recurrimos a algunos de los académicos que mejor han dibujado las relaciones entre el Estado colombiano y sus respectivas élites, que, de acuerdo con el argumento de Michael Mann, (Mann, M. 2008) son las responsables de transferir capacidades al Estado, tanto en su dimensión despótica como infraestructural.

Antes de la Guerra de los Mil Días las condiciones ambientales del sistema político colombiano se caracterizan por la debilidad tanto en el poder despótico, como en el poder infraestructural, y por lo tanto clasifica dentro del tipo feudal definido por Mann, M. 2008; esto significa que no hay un Estado, sino una dominación de tipo señorial en el que las oligarquías regionales se reparten los despojos del viejo Estado Colonial español dentro de lo que pretende ser una federación. De esta cómoda posición parten las élites colombianas para definir las condiciones de transferencia de capacidades a un poder central, sin embargo, el balance de los poderes sociales en Colombia no fue favorable al Estado.

Luego de constituir el monopolio legítimo de la fuerza, el Estado en Colombia aparece en contradicción con los poderes sociales que le dieron entidad y casi inmediatamente es capturado por las élites oligárquicas organizadas en la Federación Nacional de Cafeteros, fundada en 1927. Estas lograron su articulación al mercado internacional mediante el cultivo del café y adquirieron una significativa capacidad de acumulación que les proporcionó un tutelaje permanente sobre el despotismo estatal y un fino control de la política económica gubernamental, garantizándose además sus propios representantes en este y demás órganos de decisión.

Aunque este trabajo no incorpora el análisis de los intereses públicos y privados en torno a los recursos provenientes de la renta petrolera, este es un aspecto fundamental, en especial a partir de los años de la bonanza petrolera de los años 90. Un análisis de este asunto puede abordarse a partir de Puyana, A. (2011); de acuerdo con la autora,

*“...A diferencia de Holanda, Canadá, Noruega o el Reino Unido, que encontraron hidrocarburos en los años setenta, cuando ya eran países desarrollados con instituciones maduras y legítimas, el petróleo entró al escenario de la política*

*nacional a inicios del siglo XX, cuando Colombia era un país pobre, transitando aún las etapas iniciales del desarrollo socioeconómico, lejos de haber consolidado el aparato institucional del Estado, especialmente en el orden regional y la integración de su mercado interno.”*

Estas circunstancias definieron desde luego condiciones desfavorables para el Estado en lo tocante al diseño de una política de hidrocarburos coherente con el proyecto desarrollista de los años 50 y con las iniciativas para el crecimiento de los años 90. Al igual que en el caso del café, las élites se orientaron a la apropiación de esas rentas en condiciones de una débil infraestructura institucional y un régimen tributario regresivo, que no mejoró con el aumento del recaudo minero energético. Las débiles capacidades Estatales respecto de las élites en torno a esas rentas no arrojan resultados óptimos en la política petrolera; si las divisas derivadas de los descubrimientos de Caño Limón, Cusiana y Cupiagua liberaron al Estado de negociar la tasa de cambio con los cafeteros y permitieron aumentar el gasto social, han favorecido paralelamente la disminución del esfuerzo fiscal de las élites, una inequitativa redistribución de los recursos petroleros, y un sesgo pro urbano que impide privilegiar el desarrollo del sector agrícola para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza (Puyana, A. 2011).

Si hacia fines de los años 50 los académicos que se preguntaban por el déficit de desarrollo de los países latinoamericanos encontraban una explicación clara en la teoría de la dependencia, en el caso colombiano se debe admitir, además, que durante el siglo XX la capacidad interventora de las élites frustró sistemáticamente los intentos de racionalizar la combinación de los factores de producción, de la misma manera que se opuso al desarrollo de capacidades autonómicas.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> De acuerdo con Arévalo Hernández, D. (1997) *“Los enfoques difundidos ampliamente en los años 50 y 60 veían la participación internacional bajo la óptica de su influencia en el desarrollo de los países latinoamericanos. Los académicos de estos países se preguntaban: ¿por qué las economías latinoamericanas no habían logrado igual grado de desarrollo que los países industrializados? La respuesta a este interrogante generó una corriente denominada dependetista, en la cual la explicación a este fenómeno provenía justamente de la interferencia externa en la evolución de los países. Los argumentos cubrían desde las condiciones de orden político-militar hasta la extracción del excedente por parte del capital extranjero. Los críticos de esta interpretación se inclinaron por incluir en el análisis la capacidad de las élites criollas para intervenir en las decisiones de política económica adoptadas en los países. Esta precisión se consideraba fundamental, toda vez que los determinantes del subdesarrollo eran provocados por los conflictos internos entre el capital y el trabajo.”* En coherencia con esta corriente teórica, Cárdenas encuentra que *“...la capacidad estatal fiscal está atrofiada en América Latina como consecuencia de la alta concentración de poder económico y político [...] cuando el grupo que toma las decisiones tiene mucho más ingresos y poder político que el resto de la población, existen menos incentivos para invertir en capacidad estatal.”* Desde este enfoque, los problemas de la burocracia y la calidad institucional en la región obedecen a la negativa de las élites a transferir capacidades estatales, especialmente las de carácter fiscal que impactan en todas las demás y constituyen un mecanismo para la reproducción de la desigualdad. Las condiciones de inequidad impactan incluso los efectos positivos de la democracia pues, en condiciones de muy alta inequidad la democracia no produce las ventajas que supone para la relación entre Estado, gobierno y sociedad. (En Cárdenas, M. et al. 2015. Pg. 59 - 106)

Para evitar al lector los detalles de la observación diacrónica sobre las variables de autonomía y pluralismo, asimiladas aquí a las variables de poder despótico, poder infraestructural y autonomía enraizada (Mann, M. 1994, 2008 y Evans, P., & Wolfson, L. 1996) anticipamos la tabla 5 que resume el comportamiento de la relación entre el Estado Colombiano y las élites sociales en el periodo que va de 1885 a 1990. Revisada la tabla, el lector puede reiniciar la lectura principal en la página 97 con el título 4.6. Doble captura criminal del Estado en el Siglo XX largo (1990 – 2010).

#### **4.1. ¿Patrimonialismo o corrupción? Condiciones de la relación entre Estado y sociedad en Colombia antes de 1904**

Bushnell, D., & Montilla, C. (1996) han señalado dos aspectos relevantes sobre Colombia, por un lado es uno de los casos más típicos de América Latina durante el siglo XIX, y a la vez es el caso más atípico de la historia latinoamericana durante el siglo XX. A diferencia de los países de la región, la sociedad colombiana no tuvo en la matriz estadocéntrica su eje de desarrollo y, consecuentemente, no aparece en su historia la tradición populista, el movimiento de masas y el reformismo estatista que marcaron la historia latinoamericana durante el siglo XX. Las élites colombianas se revelan eminentemente antiestatistas, casi hasta el feudalismo y el anarquismo, lo que determinó una forma de Estado con escasas capacidades administrativas, extractivas y coercitivas. El rechazo a la autonomía del Estado y el pluralismo democrático se ejerció mediante todas las formas de lucha, frustrando una línea de desarrollo políticamente más democrática, económicamente más inclusiva y legítimamente menos corruptora.

De la centuria que transcurre desde la declaración de independencia (1810) hasta el final del quinquenio de Rafael Reyes (1904 - 1909), solo en la última treintena se manifiesta un Estado que alcanza relativo éxito en el monopolio legítimo de la fuerza. ¿En qué grado puede definirse ese Estado como moderno? Esto es, ¿en qué grado poseía una estructura de dominación burocrática eficiente, asentada en principios de legitimación legal-racional y un sistema de representación política adecuado para la época? No pretendemos adelantar ese análisis aquí, pero podemos decir que se trataba de una entidad centralizada de orden nacional al que las poderosas oligarquías locales, antiestatistas por definición, ya no podían desafiar por la vía armada. Adoptó una estructura constitucional que emuló el presidencialismo estadounidense, sin embargo, sus escasas capacidades extractivas y coercitivas le impidieron crear una estructura burocrática profesional del tipo weberiano; tal vez por ese mismo motivo se debió apoyar en las capacidades infraestructurales de la Iglesia. La preservación de un ejecutivo relativamente fuerte y la necesidad de las élites de vincularse a los mercados internacionales, las obligó a apoyar procesos de modernización fundamentales que garantizaran la estabilidad de la administración y el arribo de capitales en crédito e inversión, sin embargo, su antiestatismo nunca desapareció, mientras que se

prolongaron prácticas informales afines al neopatrimonialismo en lo tocante a la apropiación privada de los cargos públicos.

¿Se puede hablar de corrupción en un Estado de este tipo? Zabludovsky, G. (1986) presenta la idea de la corrupción como residuo patrimonialista en el Estado moderno, de modo que esta se manifiesta cuando la legitimidad legal-racional y la organización burocrática aparecen contaminados de rasgos patrimonialistas. Sell, C. E. (2016) analiza los enfoques interpretativos del patrimonialismo en el caso del Estado moderno brasileño; de un lado, una interpretación de tipo “patriarcal-societario” plantea que el carácter público del Estado es corroído por la lógica personalista presente en las relaciones doméstico-privadas. De otro lado, una interpretación “liberal-institucional” asimila el patrimonialismo al “estatismo” para identificar las barreras históricas que bloquearon la institucionalización del liberalismo político y económico; en el primer caso se trata de un “personalismo anti-estatal” y en el segundo, de un “estatismo antiliberal”.

La aplicación del concepto de corrupción para describir los fenómenos en estos escenarios puede constituir una extrapolación indebida pues estamos frente al proceso de constitución del Estado nacional en el que se debaten fuerzas de la modernidad y fuerzas premodernas, con híbridos sociales que sostienen una economía moderna sobre relaciones de dominación informal y antimoderna. En este debate el Estado aparece viciado de los principales rasgos del patrimonialismo; de un lado la asunción de la esfera pública como espacio de realización del interés privado, y de otro, la concentración personal del poder y la subordinación de la estructura organizacional.

La oligarquía colombiana de la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se manifiesta primero, como un conjunto disgregado de poderes fácticos que se resisten a un contrato jurídico para crear un Estado moderno, y una vez creado, procuran sostener un sistema de dominación informal con rasgos patrimonialistas en cuanto a la apropiación privada de los bienes públicos pero anárquica y cuasi-feudal en cuanto al desarrollo de capacidades en el Estado central.

Si durante el siglo XIX se puede hablar de ellas como de poderes patrimonialistas, en la doble acepción definida arriba por Sell, C. E. (2016); una vez consolidado el monopolio de la fuerza a principios del siglo XX es justo señalar estas mismas conductas como corruptoras, en la medida en que el único referente de legitimidad de esa sociedad es el Estado moderno, con dominación legal-racional, burocracias profesionales y eficientes, estructuras de representación política plural, mercados competitivos y acuerdos sociales basados en principios racionales-universales definidos en el espacio autónomo del derecho.

## 4.2. Relaciones del Estado colombiano y sus élites sociales entre 1885 y 2010 a partir de las variables de autonomía y pluralismo.<sup>52</sup>

La tabla 5 resume el análisis diacrónico de las relaciones del Estado colombiano y sus élites sociales entre 1885 y 2010 a partir de las variables de autonomía y pluralismo. Como se ha indicado en el capítulo dos, ambas variables se asimilan a las categorías de análisis empleadas por Mann, M. 1994, 2008 y Evans, P., & Wolfson, L. 1996 para estudiar las capacidades del Estado moderno y desarrollista en relación con las élites sociales donde se inserta.

Este análisis diacrónico revela que el mecanismo explicativo de la corrupción sistémica operaba en el país desde sus mismos orígenes, de modo que las tensiones en torno a las relaciones del Estado y las élites sociales entre 1904 y 2002 ocurren en un contexto de baja autonomía estatal y escaso pluralismo poliárquico. Con gran dificultad, el Estado logra algunos incrementos coyunturales en sus capacidades de intervención los cuales son seguidos, o de graves episodios de violencia con pérdida de monopolio sobre la fuerza, o de procesos de contrarreforma que revierten los avances a etapas anteriores. En esta circunstancia el escasamente autónomo y escasamente plural Estado colombiano careció de las capacidades para llevar a cabo un proceso de desarrollo y modernización coherentes, tratándose de la consolidación del poder despótico del Estado en torno a la autonomía del derecho a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, del desarrollo de poder infraestructural durante las reformas desarrollistas en la segunda mitad del siglo XX, o del ajuste neoliberal desplegado a fines del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI.

Esto significa que en el campo de la autonomía estatal, independiente de la existencia o no de sobornos, las entidades del Estado operaron asignando privilegios a grupos particulares localizados dentro y fuera de la nación y en contra de los intereses públicos de la misma. La baja capacidad despótica puso a la élite estatal a negociar con grupos particulares nacionales o extranjeros las condiciones de sus acciones regulatorias.

En el campo del pluralismo, un conjunto específico de particulares poseían canales privilegiados para transmitir al Estado y al gobierno sus demandas y apoyos,

---

<sup>52</sup> (Ver capítulo Dos). **Autonomía:** Capacidad del Estado para ejecutar un programa de modernización haciendo abstracción de los intereses particulares e inmediatos de los sectores sociales más influyentes. Se manifiesta mediante el **poder despótico del Estado** (facultad de la élite estatal para llevar adelante acciones coercitivas, legales y administrativas sin negociar con los grupos de la sociedad civil) y la **autonomía burocrática** (Entidades cohesivas, coherentes y burocráticamente idóneas, con capacidad para formular objetivos de manera independiente a los intereses inmediatos de los particulares y llevarlos a la práctica como eje de su labor misional). **Pluralismo:** Apertura del Estado y el sistema político a generar productos y recibir apoyos con base a demandas de la sociedad en general. Capacidad de los grupos diversos de la sociedad para transmitir al Estado sus demandas y apoyos. Se manifiesta mediante el **poder infraestructural del Estado** (capacidad del Estado de difundirse en la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios), la **autonomía enraizada** (Intensa inmersión de la burocracia en la estructura social circundante que le permite acceder a información fundamental para formular y articular estrategias efectivas en el desarrollo de su misión) y la participación.

mientras que esos canales eran estrechos para recibir retroalimentación de los sectores no privilegiados o de los opositores. La capacidad infraestructural se difundió hacia regiones, ciudades y grupos muy particulares de la nación, gestionada mediante estructuras clientelares estrechamente enraizadas con los oligopolios.

Solo hasta la implementación de la Constitución de 1991 se formalizaron mecanismos de participación más allá de la representación, y se instituyeron el derecho de petición, la acción de tutela y la acción popular, entre otras herramientas efectivas para proteger los derechos fundamentales de la sociedad en general. Solo hasta la implementación de los acuerdos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC, el Estado abrió canales de interacción, retroalimentación, representación y participación de la oposición política en el Estado mediante la creación del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018).

Tabla 5: Relaciones del Estado colombiano y sus élites sociales entre 1885 y 2010 a partir de las variables de autonomía y pluralismo	
Periodo	Acontecimientos
<p><b>De Rafael Núñez a Rafael Reyes: Centralización territorial del poder estatal.</b></p> <p><b>1885 - 1909</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralización territorial del poder estatal.</li> <li>• Legitimación del monopolio de la violencia.</li> <li>• Movilización del poder estatal en condiciones de paz.</li> <li>• Autonomización del despotismo estatal respecto del poder oligárquico.</li> <li>• Acumulación de recursos autónomos y confrontación con las élites oligárquicas por el predominio despótico e infraestructural en el territorio nacional y los espacios locales de influencia.</li> </ul>
<p><b>Las élites cafeteras se enraízan en el Estado (1910-1930)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enraizamiento económico y social sin autonomía política.</li> <li>• Las élites acceden a una fuente estable de recursos autónomos potenciados por la fuerte intervención del Estado Brasileiro en el mercado internacional del café.</li> <li>• El Estado colombiano se hace superfluo para las oligarquías, cómodas con una estructura política muy conservadora y una estructura de explotación económica leseferiana.</li> <li>• El Estado es capturado por la Federación Nacional de Cafeteros: La FNC no cobra impuestos, pero define su gasto de manera discrecional y establece la política pública en materia de desarrollo del mercado.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La FNC Se garantiza recursos públicos adicionales mediante el empleo de una tasa de cambio preferencial y una prima cafetera.</li> </ul>
<p><b>Reformismo liberal: Despotismo de gobierno sin apoyos políticos (1930–1946)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio despótico del Estado mediante un gobierno del partido liberal en condiciones de bajo apoyo partidista y social.</li> <li>• Difusión de iniciativas infraestructurales en educación, derechos laborales, derechos civiles y políticos.</li> <li>• Polarización política de los partidos y de la sociedad.</li> <li>• Inestabilidad del gobierno por carencia de apoyos político-sociales y radicalización de la oposición política conservadora.</li> </ul>
<p><b>La Violencia Política o primer colapso parcial del Estado: (1946 – 1953)</b></p> <p><b>Dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1956)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las tensiones del sistema originadas en la polarización política y social rompen el orden democrático.</li> <li>• Uso partidista del monopolio de la violencia, empleo de unidades paramilitares y de sicarios contra el electorado liberal.</li> <li>• Dictadura civil del partido conservador con Mariano Ospina Pérez, Laureano Gómez y Roberto Urdaneta.</li> <li>• El Estado pierde el monopolio de la violencia y también la legitimidad.</li> <li>• Las élites partidistas transfieren poder a una dictadura militar para restablecer parcialmente la legitimidad y el monopolio de la violencia.</li> <li>• Las amenazas de autonomización de la dictadura de Rojas se resuelven transfiriendo el poder a una Junta Militar (1956 -1958) y con un pacto consociacional entre las élites de los dos partidos: Frente Nacional (1958 – 1974).</li> </ul>

<p><b>El Desarrollismo Vetado:</b> <b>1948 - 1974</b></p> <p><b>Frente Nacional:</b> <b>1958 - 1974</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de industrialización enraizada pero sin autonomía.</li> <li>• Fracaso de la política de racionalización de los factores de producción.</li> <li>• Ni los gobiernos democráticos ni las dictaduras pudieron racionalizar la distribución y uso de los factores de producción recurriendo a la política fiscal contra las élites latifundistas.</li> <li>• Pacto consociacional de las élites: Reparto bipartidista y burocrático del Estado con alternancia automática cada cuatro años durante cuatro periodos presidenciales.</li> <li>• Iniciativas despóticas e infraestructurales con veto oligárquico.</li> <li>• Bloqueo de la iniciativa de racionalización de la distribución y uso de los factores de producción por la vía de la reforma agraria.</li> <li>• Abandono del programa de industrialización antes de alcanzar la producción de bienes intermedios y de capital.</li> <li>• Desarrollo y financierización del sector de la construcción, intensivo en mano de obra.</li> <li>• Politización y reparto partidista de la burocracia estatal; fracaso en el desarrollo de una burocracia profesional, autónoma y capaz.</li> <li>• Manipulación inflacionaria de la política monetaria.</li> <li>• La parálisis de las reformas, el aumento de la inflación y la corrupción debilitan la legitimidad del orden frentenacionalista, cuyos efectos se prolongaron hasta la Asamblea Constitucional de 1990.</li> </ul>
<p><b>“Pastrano-turbo-lopismo” o Enraizamiento Clientelar:</b> <b>1970 - 1990</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevo generacional de las élites estatales modernizadoras por nuevas élites neoliberales, muy abiertas a las demandas de los sectores privilegiados e influyentes, incluyendo a los sectores del contrabando y los nuevos sectores del narcotráfico.</li> <li>• Las lógicas de la modernización y la construcción del Estado nacional son remplazadas por la lógica de la alternancia bipartidista y la asignación clientelar de la burocracia.</li> <li>• La precariedad del Estado y su ilegitimidad se revela con un aumento en la variedad de formas de violencia, alimentada con el dinero del narcotráfico.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las manifestaciones populares de oposición y el aumento de las formas de violencia son atendidas mediante la transferencia de discrecionalidad a las Fuerzas Armadas en el manejo del orden público mediante sucesivos estatutos de seguridad y aplicados en Estado de Sitio.</li> <li>• Crecimiento de los grupos armados legales e ilegales de todos los tipos: seguridad privada, paramilitares, guerrillas, narcotraficantes, crimen organizado, oficinas de sicarios.</li> </ul>
<p><b>Colombianización: 1990 - 2006</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de la soberanía estatal respecto al control del territorio, la economía, la base social de apoyo y presencia de ejércitos autónomos del Estado y con gran poder de fuego. (En Marcella, G., &amp; Schulz, D. E. 1999, 21).</li> <li>• Influencia decisiva de las ganancias del narcotráfico en la economía.</li> <li>• Penetración de los carteles de la droga en los sistemas político y judicial.</li> <li>• Aparece una base social de apoyo para el narcotráfico y el paramilitarismo.</li> <li>• Presencia permanente de grupos guerrilleros y paramilitares con control de áreas rurales.</li> <li>• Financiación de guerrillas con dinero del narcotráfico y alianzas entre paramilitares y narcotraficantes.</li> <li>• Nuevo colapso parcial del Estado.</li> </ul>
<p><b>Doble Captura criminal: 1990 - 2010</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Cartel de Cali captura el poder ejecutivo y el legislativo mediante financiación de campañas electorales y mesadas mensuales a nombre de los congresistas (Proceso 8.000).</li> <li>• Paramilitares capturan entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones), el Congreso de la República y organismos fundamentales de inteligencia y seguridad a cargo de la Presidencia de la República (Parapolítica).</li> </ul>

### 4.3. Oligarquías sin Estado (1810 – 1884)

Al término de la guerra de independencia (1819) las élites criollas se encontraron frente a un Estado colonial colapsado, de cuyos mejores privilegios habían estado excluidas por no cumplir con el requisito del origen peninsular. El Estado colonial español, definitivamente patrimonialista, era incapaz de ejercer control burocrático directo sobre sus colonias de ultramar y delegaba esta función sobre élites peninsulares que emplearon el poder despótico con notable autonomía, configurando un sistema más afín al feudalismo que al patrimonialismo.<sup>53</sup>

La prerrogativa imperial de recaudar impuestos disponía a estas élites al extractivismo y la coerción, con descuido sensible del desarrollo infraestructural; mantenían el control de las actividades económicas más rentables en forma de monopolios estatales, inhibiendo el desarrollo de mercados internos que pudieran competir con sus principales productos.

La fortaleza del vínculo entre las élites peninsulares y la legitimidad que las obligaba con el monarca y la tradición, era inversamente proporcional a la distancia en que ejercían como órgano administrativo, siendo usual la fórmula de “*obedezco, pero no cumplo*”, para liberarse de las obligaciones que la corona imponía sobre el estilo de la administración. La iniciativa modernizadora de los Borbones, orientada hacia una organización más burocrática, centralizada y extractiva, chocó con los intereses de peninsulares y criollos y el antiestatismo propio de las organizaciones señoriales.<sup>54</sup>

En Europa, las élites burguesas alcanzaron el desarrollo de sus propias capacidades a la sombra del poderoso Leviatán, ayudándole a acumular el poder coercitivo y extractivo que los señores feudales iban perdiendo. Luego, al Estado absoluto pretendidamente omnipotente, le opusieron la omnipresencia y la omnisciencia del mercado capitalista con el que acumularon suficiente poder para limitar el despotismo del Estado y arrebatarle funciones infraestructurales. Por su parte, las élites colombianas, aunque se hicieron aficionadas a Bentham y abrazaron el librecambismo, no constituyeron una burguesía, sino más bien una reminiscencia de señores feudales, más proclives a asegurar y aumentar privilegios que a asumir riesgos e iniciativas innovadoras en una sociedad sin Estado nacional. Por otra parte, no solo la sociedad y la cultura estaban fragmentadas en castas de diversos colores, sino que el territorio mismo era rebelde a la integración debido a su accidentada topografía y a las escasas inversiones en vías de comunicación que se hicieron durante la colonia, ello ayudó a prolongar normas cuasi-feudales sobre el intervencionismo del Estado central y patrimonialistas en cuanto a la apropiación privada del ejercicio de los cargos públicos.

---

<sup>53</sup> De acuerdo con Páez, E. S. (2000) “Al expandirse un dominio patrimonial [...] sin contar con medios adecuados de dominio (burocracia eficiente y ejército), enfrentará inevitablemente su debilitamiento. Tal situación puede sintetizarse como un proceso en el cual lo público-patrimonial progresivamente se privatiza bajo un sistema de privilegios que nos recuerda a las sociedades feudalizadas.

<sup>54</sup> Sobre las relaciones y las tensiones de las élites coloniales y criollas con los poderes peninsulares es ampliamente ilustrativo el trabajo de Phelan, J. L. (2012).

Considerando estos antecedentes, el grado de autonomía y pluralismo en la Colombia del siglo XIX se delinea a partir de dos lógicas contradictorias adoptadas por las élites oligárquicas frente al tipo de Estado más conveniente a sus intereses. Ante la necesidad de legitimar su dominación sobre el espacio físico y humano del nuevo territorio, se enfrentaron en la dicotomía de transferir o no poderes despóticos e infraestructurales a un nuevo poder central, luego del colapso del Estado colonial español. La alternancia de estas lógicas definió la división entre bolivaristas y santanderistas, gérmenes de los partidos conservador y liberal, y su influencia definitiva sobre el modelo de un Estado unitario y centralista y otro federativo y descentralizado. Estas oligarquías partidistas no agrupaban a sectores con distinciones sociales, económicas o ideológicas precisas, sino a dos facciones de talante económico liberal, con análogos fines, pero que procesaron las oportunidades y los recursos del momento histórico con estrategias políticas distintas.<sup>55</sup>

La lógica de la facción conservadora era la de levantar a un Leviatán criollo con suficiente poder despótico para desarrollar los poderes infraestructurales que aseguraran la paz y el orden que requerían los emprendimientos oligárquicos, con apoyo del poder eclesiástico. La lógica de la facción liberal se basaba en el iluminismo de la teoría económica y la esperanza de que la dinámica social propia de las élites oligárquicas desarrollarían el mercado nacional y las capacidades productivas para el libre cambio sin entregar dádivas, ni despóticas ni infraestructurales, al odioso Leviatán. Así, la discusión dogmática acerca de si conservar o no las prerrogativas eclesiásticas, era en el fondo una discusión sobre si preservar o no el único poder infraestructural capaz de llegar a todos los rincones del país en momentos en que la élite social nacional y el mercado interno eran inexistentes.<sup>56</sup> En este sentido, lo que diferencia a las élites de ambos partidos no es su devoción cristiana, tampoco su composición social ni la base económica de sus rentas, sino el optimismo o el pesimismo acerca de las posibilidades de un proyecto modernizador criollo sin el apoyo del poder infraestructural e ideológico de la iglesia y la estructura organizativa de un Estado central burocrático.

---

<sup>55</sup> De acuerdo con Tirado Mejía, *“Desde el momento de su fundación, ambos partidos han mantenido una constante, cual es la de tener un sector de centro que permite las alianzas; un sector radical o de izquierda en el liberalismo que se mueve para recuperar a los más avanzados, bien sea a los que promovían reformas laicas o civiles en el siglo XIX, o a quienes en el siglo XX han mostrado inclinaciones socialistas o actitudes populares. Por su parte, el partido conservador escogió durante el siglo XIX a civilistas republicanos, a católicos ultramontanos incluso con veleidad monarquista, y en el siglo XX, incluyó, desde las expresiones burguesas de la doctrina social católica hasta las actitudes de los Maurrascistas condenados por el Vaticano; desde los partidarios de las doctrinas y prácticas de Franco y Mussolini hasta los más empeñados amigos de la colaboración con Norteamérica durante la segunda guerra mundial y la guerra fría.”* En: Mejía, A. T. (1978). Colombia: siglo y medio de bipartidismo. Colombia hoy, 88.)

<sup>56</sup> El fundador del partido Conservador, Mariano Ospina Rodríguez, define claramente esta inquietud dicotómica: *“Tampoco hay cuestión sobre si el Jefe de la República debe ser vitalicio, o periódico; la cuestión es más bien de si debe haber tal Jefe. Los principios que hoy dividen a los Granadinos, las cuestiones que ocupan los ánimos son muy diversos de todo eso; son cuestiones sociales, no son cuestiones políticas...”* En Mejía, A. T. (1978).

A partir de estas consideraciones, el siglo XIX colombiano se puede leer a través de tres momentos. Primero, un momento conservador que va de 1830 a 1849, durante el cual las constituciones enfatizan el poder despótico formal del Estado atribuyéndole crecientes facultades al poder presidencial, se orientan a estimular la incipiente industria en los principales centros económicos ayudados de aranceles proteccionistas, y a mantener la integración social mediante el recurso eclesiástico.

Aunque estos nuevos poderes se reflejaron en la ley, no sería acertado concluir que esto se tradujera en una pérdida de capacidad de las élites regionales; estas reclamaron su autonomía y mediante la movilización de sus propios ejércitos demostraron capacidad coercitiva y extractiva para desafiar el monopolio armado del naciente Estado central.

Un momento liberalizante imbuyó al propio conservatismo; este cedió al ánimo de la facción contraria, incluso antes de 1849, cuando el liberal José Hilario López abrazó el poder. Entre 1849 y 1886, el poder despótico central casi desaparece en favor de la radical autonomía de las oligarquías locales organizadas en nueve “estados soberanos”. Para asegurarse el reparto del patrimonio nacional sin entrar en una confrontación general ni someterse al arbitrio de un caudillo militar, las élites se aseguraron el debilitamiento del poder central y su capacidad coercitiva, de modo que abolieron el ejército regular y en reemplazo se permitieron la creación de sus propias milicias (Mejía, A. T. 1978, 93).

Bajo el principio de que su propia riqueza sería la riqueza de la nación, se constituyeron en sólidas oligarquías ajustando los principios del liberalismo económico a la medida de su apetito; los pingües bienes de las manos muertas de la Iglesia pasaron a manos de comerciantes y terratenientes liberales y conservadores en las que permanecieron igualmente inertes. El mercado que surge de esta amplia liberalidad política y económica no es un mercado capitalista, definido por la asunción de riesgos e innovaciones en condiciones más o menos favorables a la competencia, sino una especie de anarco-feudalismo validado en la discursiva liberal.

Aunque Jaramillo Uribe se muestra escéptico de que la perseverancia en el conservadurismo hubiese producido mejores resultados que el federalismo radical, no niega las conclusiones de quienes han estudiado el periodo 1850 - 1880 desde el punto de vista económico:

...el período fue de estancamiento y aun de decadencia. Se afirma que la política de fomento de las exportaciones agrícolas (tabaco, quina), dio resultados muy fugaces. Que aumentó sin duda la capacidad de consumo de las altas clases sociales en términos de importaciones de artículos suntuarios, pero no contribuyó a mejorar la capacidad económica del país dirigiendo la inversión hacia necesidades básicas, como el mejoramiento del sistema de transporte o la adquisición de equipos manufactureros. La política de libre importación y de bajas tarifas de aduana desmejoró notablemente la posición del grupo artesanal, muy numeroso en la

segunda mitad del siglo XIX y causó la decadencia de la tradicional industria textil de origen colonial que el país había reservado en medio de grandes dificultades, pero que finalmente sucumbió ante la competencia de los productos industriales ingleses baratos y de mejor calidad. También la liberalidad de la política de tierras baldías, el fracaso de la desamortización de bienes de manos muertas y la comercialización de las tierras indígenas de resguardo, aún contra las intenciones de sus gestores, tuvo como resultado el esfuerzo del latifundio y el deterioro de la población rural. Finalmente, el federalismo, la conducción de las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el liberalismo político expresado en las normas constitucionales, causaron las divisiones y conflictos que dieron al período su inestabilidad social y política. (Uribe, J. 1978).

#### **4.4. Rafael Núñez y Rafael Reyes: Centralización territorial del poder estatal (1885 – 1909)**

De acuerdo con Melo, J. O. (1996, 51), la consolidación de oligarquías regionales privó al Estado central de los medios para mantener el orden público y consolidar un sistema político que integrara eficazmente los diferentes sectores de la clase dirigente. La casi ilimitada autonomía regional creaba diferencias en los regímenes legales de los estados, establecía barreras a la formación del mercado nacional e impedía que las oligarquías comerciales o agrarias establecieran un dominio político de alcance nacional.

La combinación de un Estado deliberadamente débil, con élites sociales coercitivamente fuertes y económicamente muy activas, no generó los resultados que hubiesen sido teóricamente esperables; durante cuarenta años el proceso liberalizador fue eficaz para impedir el ascenso de un poder despótico que menoscabara las prerrogativas de las élites, pero fracasó en el despliegue de poderes infraestructurales que mejoraran las perspectivas de desarrollo inmediato o futuro; lo que sí hubo fue concentración de la propiedad sobre la tierra sin aumento de inversiones, movilidad social o productividad.

Tirado Mejía explica las condiciones en que el período federal entró en la crisis que se resolvió con la transferencia de poderes despóticos hacia un Estado central relativamente autónomo y la transición a la conocida república conservadora, tercer momento de este período.

... las frecuentes rebeliones regionales no eran más que la lucha de las oligarquías, en el ámbito de los estados, para controlar en su favor el aparato estatal con su secuela burocrática y con la posibilidad de obtener monopolios y contratos de obras públicas, así como la apropiación de la tierra. Para los sectores dominantes el federalismo cumplió esta función, sin embargo, hubo un momento en el que se hizo necesario un poder central unificador, pues el país iba hacia la desmembración al impulso de fuerzas centrífugas expresadas en intereses internacionales y locales. Cuando al fin del período las exportaciones bajan aceleradamente y crece la penuria fiscal, está ya en proceso de consolidación una clase dominante de ámbito nacional cuyos multiformes intereses se expresan en la tierra, el comercio y la banca, y a

cuyos antecedentes doctrinales, liberales o conservadores, se impone la necesidad de consolidar un poder autoritario central, que en lo político cumpla la función de crear un mercado y una entidad nacional. (Mejía, A. T. 1978, 102)

Con apoyo conservador, los liberales independientes promovieron en 1880 la presidencia de Rafael Núñez, quien en su primer mandato debilitó la posición de los comerciantes y financistas mediante la creación del Banco Nacional. El reformismo nuñista, fue desafiado militarmente en dos ocasiones; entre 1884 y 1885 las oligarquías de los estados de Santander, Antioquia y Cauca movilizaron sus fuerzas contra el gobierno central que luego de imponerse, declaró extinta la constitución de 1863 y dio término a 40 años de radicalismo liberal.

Podemos leer esa victoria como la primera manifestación de poder despótico acumulado en un Estado central que busca el control de su espacio territorial, en disputa con las élites señoriales locales. Con esta victoria Rafael Reyes sancionó una nueva constitución en 1886 que dio origen a la República de Colombia; unitaria, centralista, presidencialista y católica. Las élites liberales desafiaron de nuevo el proyecto regenerador en 1889; hasta 1902 se prolongó la devastadora Guerra de los Mil Días, otra coyuntura crítica favorable al poder despótico y centralizador del Estado colombiano. El volumen de recursos movilizados y las pérdidas finales que determinaron la derrota de las élites locales finiquitaron el conflicto bipartidista sobre el despotismo del Estado, abriendo el espacio necesario para el desarrollo del poder infraestructural con nuevas élites vinculadas a un proyecto de espectro nacional.

El proyecto regenerador se consolidó durante el quinquenio de Rafael Reyes (1904 – 1909) en el que se vio por primera vez la actuación del nuevo poder despótico centralizado en condiciones de paz; relativamente autónomo frente a la oligarquía conservadora de la que hacía parte, y pluralista respecto de los liberales que habían perdido la guerra y estaban excluidos de la representación en el Congreso de la República desde 1888. Reyes moderó la exclusión política del liberalismo al promover la representación de las minorías liberales como principio constitucional,<sup>57</sup> llevó a cabo la reforma administrativa pendiente desde 1886, y dio impulso formidable a la modernización infraestructural del país mediante inversiones en ferrocarriles, puertos, carreteras y navegabilidad fluvial, además de crear un Banco Central, reminiscencia del Banco Nacional de Rafael Núñez.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Entre 1888 y 1904 en Congreso de la República fue exclusivamente conservador; el partido liberal solo pudo alcanzar un escaño de la Cámara de Representantes en 1892 y 1904 y dos escaños en 1896. La Asamblea Constituyente convocada por Reyes estuvo conformada por 27 miembros, un tercio de los cuales eran liberales. Mediante la reforma se modificó el sistema de representación por mayorías a uno de representación proporcional, dándole espacio político al partido liberal minoritario. La reforma de Reyes consagró la representación de las minorías como principio constitucional. (Duque Daza, J. (2011. P. 195).

<sup>58</sup> En referencia a la obra modernizadora de Reyes Enrique Santos Molano refiere que: “El diario El Comercio de Nueva York habló del “renacimiento económico de Colombia” como de un milagro ejemplar y se reconoció que el gobierno de Reyes había sacado a Colombia de la servidumbre que le impuso el librecambio. Tales eran los milagros alcanzados por un buen gobierno: aumento de la producción, estabilidad del cambio, crecimiento del empleo y del poder adquisitivo de los ciudadanos, y como consecuencia de ello, el reinado del orden.” Santos Molano, E. (2004).

Reyes se invistió del despotismo presidencial para enfrentar a las facciones más radicales de su propio partido. En diciembre de 1904 clausuró el Congreso y luego convocó a una Asamblea Nacional Constituyente con la que adelantó una profunda reforma de la organización territorial que atacaba directamente el corazón oligárquico de los que hasta 1885 fueron estados soberanos. Estas unidades territoriales fueron fragmentadas en 34 departamentos, que quedaron sujetos al poder presidencial mediante el nombramiento directo de los gobernadores que a su vez nombrarían a los alcaldes municipales.

La contracción económica y las dificultades de financiamiento de la infraestructura se resolvieron mediante crédito externo y enajenando a los departamentos las rentas de aguardientes, degüello, tabaco y salinas marítimas; también nacionalizó los ferrocarriles departamentales (Palacios, M. 2003: 97). Esta demostración de despotismo, que en el siglo anterior habría motivado la movilización de las milicias regionales, fue respondida esta vez con una oposición política –especialmente desde Bogotá y Antioquia- que basó su ataque en identificar al mandatario de “dictador”, pero esto solo significaba que el Estado había alcanzado por fin el monopolio de la violencia frente a los poderes oligárquicos. De acuerdo con Melo, J. O. (1996: 52), ya a partir de la Constitución de 1886, cuando se eliminó el federalismo, sin fuertes bases de poder regional, nadie podía ya competir con el gobierno central en cuanto a armamento, recursos financieros y posibilidades de reclutamiento.

Las élites regionales no pudieron volver a movilizar milicias contra el gobierno central, pero sus poderes locales permanecieron casi intactos; la capacidad extractiva del Estado sobre esas camarillas continuó siendo débil, lo que limitó significativamente los recursos para el desarrollo infraestructural, a la vez que mantenía las capacidades de los oligarcas para desplegar iniciativas locales y regionales de facto contra el intervencionismo estatal.

Reyes renunció al cargo de forma sorpresiva el 13 de junio de 1909 y el nuevo Congreso se instaló días después con la tarea inmediata de reajustar el balance de poder a favor de las élites regionales y los grupos económicos emergentes; mediante una contrarreforma constitucional el periodo presidencial se redujo de seis años a cuatro, y la división territorial retornó al ordenamiento de 1904 con diez departamentos –sumando aun a Panamá y a Nariño, creado por la Ley 1ª del 6 de agosto de 1904). De acuerdo con los comisionados encargados de revocar la reforma territorial de Reyes, esta se trataba de

...el más egoísta de los lugareñismos, despertando un cúmulo tal de intereses parroquiales, que lejos de fortificar el sentimiento de unidad de la Patria, están exhibiendo una tendencia disgregadora por todo extremo alarmante y miserable (Castaño, Q., & Andrés, C. 2011, 74).

Esas tendencias locales a deslindarse del poder oligárquico de los que antes fueron los nueve Estados Soberanos también se reflejaron en un Congreso más plural, de

modo que la contrarreforma debió acceder a simplificar los requisitos constitucionales para la creación de nuevos departamentos; bajo la nueva normatividad, Atlántico, Caldas, Huila, Norte de Santander y Valle del Cauca acreditaron las condiciones para sostener la categoría departamental.<sup>59</sup>

Estos breves episodios de autonomía del nascente Estado colombiano revelan las dos fases del desarrollo del despotismo estatal definidas por Mann, M. (1988). En un primer momento, por razones de necesidad y utilidad, las élites transfieren poder hacia la estructura de centralización territorial, una vez establecida, las élites se tornan incapaces de controlar ese poder centralizador, y este se torna en contra de los intereses elitistas. Esta segunda fase no se desarrolla enteramente hasta tanto el Estado central no consiga recursos autónomos que, o le permitan aumentar sus capacidades de dominio sobre los grupos sociales, o le garanticen el apoyo de esos grupos.

Evidentemente, durante la Reforma Constitucional de Rafael Reyes las élites oligárquicas resintieron la transferencia de poder que durante las dos últimas guerras le hicieron al Estado central, y se dispusieron a contrarrestar su poder autónomo. Como se verá, la estrategia consistió en privarlo del acceso a recursos, evitando su crecimiento y el desarrollo de capacidades por fuera del control oligárquico. Esta precariedad del Estado le dio un protagonismo fundamental a los gobiernos, unas veces con iniciativas despóticas e infraestructurales autónomas, la mayoría de las veces dependientes de su origen oligárquico, y con compromisos que devienen de sus apoyos políticos y sociales.

#### **4.5. Las élites cafeteras se enraízan en el Estado (1910-1930)**

La coincidencia entre un Estado central nuevo y con limitados recursos autónomos, el exitoso desarrollo del cultivo del café en pequeñas propiedades campesinas ubicadas mayoritariamente en zonas bajo control oligárquico, y la poderosa intervención del Estado brasilero sobre el mercado internacional del café, configuró en Colombia un balance negativo para el Estado y positivo para las oligarquías, que se manifestó en un largo periodo de conservadurismo en lo político abigarrado con un radical liberalismo económico. Los intereses cafeteros se enraizaron en las políticas de gobierno hasta el punto de definir una economía cafetera en la que los órganos del Estado se plegaron a los intereses privados; de acuerdo con Marco Palacios

---

<sup>59</sup> “La reforma abrió el camino a la creación de nuevos departamentos. Del Cauca, ya desmembrado en 1904, salieron Nariño, Cauca y Valle del Cauca; Antioquia ganó la provincia de Urabá, cuya riqueza en maderas preciosas alimentaba el conflicto entre comerciantes de Medellín y el Chocó, pero perdió Caldas, a la que se añadió la provincia caucana del Quindío; Santander quedó partido en dos; las antiguas provincias de Pamplona, Ocaña (porciones de la cual habían pertenecido a Mompós) y Cúcuta, formaron el nuevo departamento de Norte de Santander; en el Tolima la antigua provincia de Neiva dio origen al Huila y en la Costa los barranquilleros consiguieron la autonomía definitiva de Cartagena al crearse el minúsculo departamento del Atlántico.” (Palacios, M. 2003, 99).

...la infraestructura física, la privatización de baldíos y la estabilidad monetaria, se concibieron en función de los beneficios del sector exportador-importador. La regimentación económica pasó a ser una función del ejecutivo, o los gobiernos la delegaron en instituciones controladas por los grupos empresariales. (Palacios, M. 2003: 81)

Luego de experimentar con diversos productos como el tabaco, la quina y el añil, las élites oligárquicas encontraron en el cultivo del café un éxito inesperado para articularse con el comercio internacional, derivado de su eficiente explotación en unidades familiares campesinas y de la activa intervención del Estado brasilero sobre el precio internacional del grano; con esta fortuna, como lo ha señalado Palacios, las clases empresariales y dirigentes colombianas, protegidas por la mano visible del Estado brasilero, renovaron su fe en la mano invisible del mercado colombiano (Palacios, M. 2003: 82).

La expansión de la producción cafetera en el país estuvo determinada por la masiva intervención del Estado brasilero sobre la oferta internacional entre 1920 y 1934, lo que elevó los ingresos de los cafeteros en un 60% sin que el Estado o la sociedad colombianos tuvieran que asumir los costos de una intervención similar (Palacios, M. 2003: 85). Así, en Colombia la economía cafetera no dependió ni de la productividad laboral, ni del progreso técnico, ni de la intervención interna del Estado, sino de factores exógenos asociados a la expansión o contracción de la demanda mundial, determinada en ese momento por el comportamiento de la producción brasilera, y entre 1962 y 1989, por el Acuerdo Internacional del Café.

El cultivo del café tuvo su primer impulso entre los grandes propietarios de Santander y Cundinamarca, pero fueron los pequeños productores en las zonas de colonización en el occidente del país, bajo el dominio de la tradicionalista oligarquía antioqueña, quienes lograron una adecuada combinación de factores y desarrollaron el exitoso modelo de explotación familiar;<sup>60</sup> en esta circunstancia el capitalismo nacional se articuló en un control oligopólico del mercado, que concentró la producción mediante la instalación estratégica de las trilladoras y monopolizó la distribución internacional del grano (Palacios, M. 2003: 84, 85); de esta posición dominante surgió la Federación Nacional de Cafeteros, que funcionó como un

---

<sup>60</sup> “Después de la guerra de los Mil Días resaltó la importancia de los cultivos campesinos de café, intercalados de yuca, fríjoles, plátanos y bananos. Asegurada la subsistencia, el campesino está en condiciones de vender el grano a precios más bajos que el empresario; no hay una cosecha comercial alternativa de la cual pueda obtener un ingreso monetario más alto. Además, en la recolección y beneficio participan las mujeres y los niños. Faenas suaves, puestas al lado de las zafras de sol a sol de la caña. El acceso más o menos abierto a los baldíos, dejó que miles de familias pobres consolidaron cafetales en sus fincas. Hacia 1920 la abrumadora mayoría de ellas poseía una descerezadora manual. Para la seca del grano, bastaba regarlo sobre un patio o sobre unos costales de fique y esperar que el sol hiciera el trabajo. Las haciendas que sobreaguaron la crisis financiera de la guerra de los Mil Días se recuperaron y expandieron. Pero los caficultores del occidente colombiano, cuyas laderas templadas tienen mayor fertilidad natural que las del oriente, desplazaron del liderazgo a santandereanos y cundinamarqueses. La hacienda cedió ante el pequeño finquero.” (Palacios, M. 2003, 84)

Estado dentro del Estado, constituyéndose en una poderosa asociación privada que administraba discrecionalmente un voluminoso presupuesto público.

Durante su discurso en el IV Congreso Cafetero, Mariano Ospina Pérez prestó su voz a la federación para afirmar el carácter y la naturaleza de ese organismo; en su perorata solo se abstuvo de pronunciar “el Estado soy yo”, tal vez por el papel marginal que le atribuía a ese instituto:

El equilibrio fiscal soy yo, porque de la exportación de café depende la renta de aduanas, que es el eje de nuestros presupuestos; el crédito externo de la nación y de los departamentos soy yo, porque con los giros sobre café, se atiende al servicio de las deudas, públicas y privadas; el Banco de la República soy yo, porque si cesaran en un momento dado las exportaciones de café, el Banco de la República quebraría en menos de tres meses; el sano sistema monetario a base del talón del oro, la estabilidad del cambio, la posibilidad de introducir al país maquinarias, rieles, libros, científicos, profesores extranjeros, en una palabra, la Civilización colombiana desde el punto de vista material, yo la represento y de mí depende. (Tirado Mejía, Álvaro, et al. 2017: 85)

El breve episodio de despotismo estatal cedió ante esta renovada potencia económica de las élites sobre las que el Estado, no solo quedó privado de capacidad extractiva, sino que se tornó en instrumento para el recaudo de dineros operados por un agente privado. La Ley 76 de 1927 ordenó que los impuestos recolectados como producto de las exportaciones de café fueran administrados directamente por la Federación Nacional de Cafeteros y que su presidente representara al gobierno colombiano en las instancias internacionales del mercado cafetero y ante la Organización Internacional del Café. Esta relación redefinió los límites del poder despótico e infraestructural del Estado en un marco muy estrecho; una institucionalidad estable pero débil, tutelada por los intereses oligárquicos, sometida a fuertes demandas infraestructurales pero sin acceso a rentas propias y estables.

El crecimiento económico basado en el café permitió una expansión significativa del empleo público, aunque no se desarrolló una burocracia moderna en el sentido weberiano o en el sentido autónomo definido por Evans, P., & Wolfson, L. 1996.<sup>61</sup> Se multiplicaron las misiones extranjeras orientadas a la modernización del Estado en asuntos de la administración del erario, la educación, la salud, las fuerzas armadas, las instituciones financieras y la infraestructura física; pero se articularon estrechamente con los sectores influyentes que, sin responsabilidad política, definieron y legitimaron una noción de bien común que les favoreció en el reparto del poder económico y social (Palacios, M. 2003: 85, 86).

Estos elementos son la manifestación de un Estado con baja autonomía y estrechamente enraizado en los intereses de las oligarquías cafeteras, por lo tanto, fue incapaz de abstraerse de esos intereses para concebir sus propios objetivos, confiándolos a una burocracia profesional para llevarlos a cabo.

---

<sup>61</sup> De acuerdo con Palacios, de 4.500 puestos de trabajo de 1.875 se pasó a 42.700 en 1916.

Ejemplo de esta condición es la definición de la estructura del gasto de los 25 millones de dólares con que EEUU indemnizaría a Colombia por la pérdida de Panamá. De acuerdo con el gobierno habría una inversión prioritaria en educación antes que en infraestructura económica, lo que alertó a banqueros, especuladores y políticos para urdir contra el presidente Marco Fidel Suárez las acusaciones de corrupción que obligaron a su renuncia.

*“El primer mandatario se había desviado de una bien trazada línea de conducta gubernamental en la economía exportadora. Había puesto en entredicho la prioridad de la infraestructura física en función de la ventaja comparativa internacional. Según él, la indemnización norteamericana debía gastarse en este orden: educación primaria, escuelas normales y escuelas vocacionales especializadas en ciencias naturales, agricultura y minería; sólo después vendrían los transportes y los puertos. De allí que la coalición de banqueros y especuladores, como el futuro presidente liberal Alfonso López, con políticos ambiciosos, como el futuro presidente conservador Laureano Gómez, orquestaron el escándalo por corrupción que habría de forzar la renuncia del residente Suárez...”* (Palacios, M. 2003, 108)

#### **4.6. Reformismo liberal: Despotismo de gobierno sin apoyos políticos (1930–1946)**

A partir de 1930, en el contexto de la crisis económica mundial, el acceso al poder les permitió a los liberales articular un programa de modernización profundizado durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934 – 1938). “La Revolución en Marcha” se trataba, como diría Rafael Uribe Uribe, de una revolución desde arriba, mediante el aparato interventor del Estado, con la convicción de que las reformas serían una válvula de escape para la agitación popular estimulada por la crisis económica, y a la vez posibilitaría el tránsito real hacia la libre circulación de la tierra y el trabajo. La abstención del partido conservador para las elecciones de 1934 dejó al liberalismo con el control de ambas cámaras y con López Pumarejo en la presidencia; en estas condiciones el partido y su dirigente se arrogaron el poder constituyente. El despotismo del Estado, al que el liberalismo y sus oligarquías se opusieron radicalmente en el siglo XIX, fue utilizado en esta ocasión para adelantar una de las mayores reformas a la constitución de 1886. Podemos clasificar los principales elementos de la reforma como despóticos o infraestructurales como aparecen en la Tabla 6.

La ventaja que obtuvo el liberalismo al modificar la constitución sin la participación del conservatismo fue su desventaja a la hora de darle aplicación a ese conjunto de reformas. El despotismo gubernamental no estaba acompañado del peso estatal necesario en sus dimensiones fiscal y coercitiva para dar cumplimiento a las nuevas normas, tampoco contaba con el apoyo político y social necesario. La labor modernizadora requería de la alianza del partido liberal con los sectores populares urbanos y rurales, pero esta tentativa fracasó ante la escisión del liberalismo entre el sector modernizador de López Pumarejo y el sector oligárquico.

**Tabla 6: Reforma constitucional de 1936**

Cambios despóticos	Cambios infraestructurales
1. Se consagró la función social de la propiedad privada, asociada a los conceptos de interés social y utilidad pública, con la posibilidad de ejecutar expropiaciones sin indemnización.	4. Se estableció la libertad de enseñanza, educación primaria obligatoria y gratuita en las escuelas del Estado.
2. Se consignó el intervencionismo de Estado en la educación, en los conflictos sociales, en las relaciones obrero-patronales y en la vida económica.	5. Se definieron los deberes sociales del Estado, considerando el trabajo como una obligación social, la asistencia pública como función del Estado y la garantía del derecho de huelga, salvo en los servicios públicos.
3. Se suprimieron los privilegios para la Iglesia católica, se estableció la libertad de cultos y la regulación de las relaciones Iglesia/Estado mediante convenios sujetos a la aprobación del Congreso.	6. Se estableció el sufragio universal de varones y se dispuso que la mujer podía acceder a cargos públicos que tuvieran anexa autoridad o jurisdicción.
Con base a Mejía, A. T. (1978).	

El movimiento campesino estimulado por la Ley 200 de Reforma Agraria se vio rápidamente sobrepasado por los recursos violentos a los que los terratenientes tenían acceso desde sus propias localidades, más tarde los grandes propietarios lograrían organizar legalmente su contrarreforma agraria.

... muchas de las medidas tímidamente reformistas de la “revolución en marcha” fueron detenidas e, incluso, revertidas. Los grandes propietarios liberales y conservadores, organizados en torno al Sindicato de Propietarios y Empresarios Agrícolas que, más tarde derivó en la Acción Patriótica Económica Nacional (APEN), fueron la cabeza de lanza de una contrarreforma agraria que sería particularmente nefasta para el futuro del país y que se expresaría mediante la Ley 100 de 1944. (Pizarro, E., & Moncayo, V. 2016).

En su segundo gobierno, López se encontró frente a un partido liberal dividido entre Santistas y Lopistas, e impulsó en condiciones de Estado de Sitio una legislación que estableció y reguló derechos laborales y sindicales como vacaciones, cesantías, salario mínimo, trabajo nocturno, accidentes laborales, huelga, y fueros sindicales; en 1945 logró una nueva reforma constitucional que introdujo la elección directa de senadores y fortaleció la capacidad de intervención económica del gobierno. A pesar de este avance en el poder infraestructural, López Pumarejo se vio obligado a renunciar en 1945 debido a la fuerte polarización política, no solo de los partidos sino de la sociedad en general (Palacios, M. 2003. 171).

Las innovaciones modernizadoras y el intervencionismo de López Pumarejo tuvieron su claro límite en la conformación social de su propio partido y de las élites nacionales; si el movimiento popular tuvo de su parte a un gobierno reformista, las oligarquías sabían que el Estado carecía de las capacidades para hacer cumplir sus propias normativas de manera autónoma respecto al poder local oligárquico. Estos límites fueron expresados claramente por el mismo mandatario:

Mi primer Gobierno tomó la iniciativa de proponer al Congreso Liberal la enmienda constitucional, y entonces se vio, fácilmente, cómo no era cierto que los voceros del liberalismo estuvieran tan distanciados filosófica y jurídicamente del pensamiento original de 1886, como parecían estarlo o creerlo. La Reforma de 1936, fue una refriega indecisa entre la audacia y la cautela. Solamente en lo relativo a la libertad de enseñanza y de conciencia, rompió, como se dijo con frase afortunada, una vértebra al estatuto. Sin embargo, se promovió desde fuera del Congreso una reacción amenazante y se habló de desconocer el imperio de la legislación. Se le tachó de comunista, de disolvente de la sociedad colombiana, de atea, de corruptora... Lo cierto es que en el Congreso homogéneo se fue descubriendo, a medida que avanzaba el estudio, que no había ningún anhelo popular representado en las Cámaras, ni fuera de ellas, exigiendo imperativamente que la conformación política y la organización del Estado se sustituya por otra...". (En Mejía, A. T. 1978, p. 117).

El equilibrio bipartidista que antes había facilitado la alternancia liberal-conservadora mediante el concurso de las alas moderadas de ambos partidos, se comenzó a romper a causa de la polarización entre el conservatismo casi ultramontano de Laureano Gómez, la fragmentación del liberalismo entre los moderados que no se entusiasmaron por el reformismo lopista, y los disidentes que veían imposible realizar ninguna reforma con el liderazgo tradicional bipartidista. Con la división liberal para la campaña política de 1946, la alternancia le correspondió al conservador Mariano Ospina Pérez, representante de la más rancia oligarquía cafetera.<sup>62</sup>

La tensión que se creó entre los dos extremos del bipartidismo, del lado conservador liderado por Laureano Gómez, y del lado liberal por Jorge Eliecer Gaitán, rompió los vínculos que Ospina Pérez trató de reconstruir infructuosamente; el resultado fue la persecución y el asesinato sistemático de los adversarios políticos mediante el uso del aparato policial en asocio con unidades de paramilitares y sicarios, especialmente después del asesinato del caudillo liberal en abril de 1948 y del golpe de Estado presidencial ejecutado por Ospina Pérez a fines de 1949. El tipo de violencia que se desató demostró el rompimiento de cualquier lazo nacional y que el Estado no representaba la unidad sino que constituía un instrumento elitista que, incluso, cedió al monopolio legítimo de la violencia para permitir la acción de unidades paramilitares dirigidas por alcaldes y gobernadores.

---

<sup>62</sup> Mariano Ospina Pérez era nieto del expresidente Mariano Ospina Rodríguez (1857 - 1861), sobrino del expresidente Pedro Nel Ospina (1922 - 1926) y además fundador y gerente de la Federación Nacional de Cafeteros (1930 - 1934).

De otra parte, los poderes infraestructurales estaban en manos de las élites; estas no sufrieron el tipo y grado de violencia a la que fue sometida la población campesina y la de los pequeños centros urbanos; además se beneficiaron de una violenta contrarreforma agraria que les dio acceso a una significativa proporción de las tierras que antes habían sido mejoradas por parte de los colonos campesinos. El periodo coincidió con una bonanza cafetera que aumentó el flujo de divisas hacia las élites en medio del terror en el campo y las ciudades intermedias; el hecho de que se hayan podido recoger las cosechas en esas circunstancias demuestra la capacidad extractiva de las élites, no así del Estado.

Los años que transcurren en este periodo permiten dimensionar la debilidad de las capacidades despóticas e infraestructurales del Estado colombiano a mediados del siglo XX. Paul Oquist lo describe como

“...una entidad intervencionista, no pluralista, que o absorbía o reprimía las fuerzas sociales y las organizaciones que actuaban políticamente. La naturaleza no pluralista del Estado no sólo significó el control del gobierno por una pequeña clase dirigente, sino también la exclusión periódica de parte de la misma, dado el intenso sectarismo partidista que dividía la clase dominante.” (Oquist, P. H. 1978. Citado en Giraldo J. 2015).

La práctica de reemplazar la totalidad de la burocracia con los copartidarios del ganador, incluyendo los órganos policiales, es ya evidencia de la capacidad de instrumentalización partidista a que estaban sometidos los órganos estatales durante cada alternancia en ese periodo.

Hay acuerdo entre los historiadores en identificar la violenta convulsión que comenzó en el gobierno conservador de Ospina Pérez como un colapso parcial del Estado cuya recomposición fue negociada por las élites tradicionales mediante el pacto consociacional del Frente Nacional.

En la antesala de las elecciones presidenciales de 1949, Mariano Ospina Pérez declaró el Estado de Sitio, cerró el Congreso y autorizó a los gobernadores y alcaldes para conformar unidades paramilitares y sicariales que sitiaron al electorado liberal antes de poder llegar a sus puestos de votación. Las elecciones se celebraron, y mediante esta formalidad, la dictadura civil de Ospina pasó a manos de Laureano Gómez y Roberto Urdaneta (1950-1953) quienes la retuvieron hasta que los sectores moderados del bipartidismo lograron deponer al dictador civil mediante el respaldo a la dictadura militar de Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957). El congreso estuvo clausurado por 9 años, durante los cuales se produjo una recomposición de la propiedad sobre la tierra y una redefinición de las adscripciones políticas que fracturó el orden bipartidista, en adelante identificado como ilegítimo por un sector significativo y creciente de la sociedad.

Estas tendencias explican en buena parte las observaciones de Palacios, M. (2003) para la primera mitad del siglo XX colombiano; cuando mandatarios liberales –e incluso conservadores- quisieron hacer uso del poder despótico para abrir el

espectro de la ciudadanía y consolidar procesos más plurales en el marco de la modernización de la sociedad, la reacción de las élites condujo al cierre del proceso democrático, a la dictadura y la consolidación de una plutocracia con influencia determinante en un Estado deliberadamente débil.<sup>63</sup>

#### **4.7. El Desarrollismo Vetado (1948 – 1970) y Frente Nacional (1958 – 1974)**

Desde 1945 se evidencia una recomposición económica de las élites en la que el sector manufacturero, concentrado entre Bogotá, Medellín y Cali, adquiere relevancia; las tensiones entre el Estado y esta nueva élite es descrita por Marco Palacios como un proceso de centralización estatal con intereses regionalistas y corporativos en un contexto de corrupción y baja calificación de la administración pública (Palacios, M. 2003: 176). De acuerdo con el historiador, en este ambiente se constituyó una plutocracia empresarial agremiada entre la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), “que se rotaba en los ministerios económicos y las gerencias y juntas directivas del sector estatal y privado y cuyas actuaciones quedaban por fuera del foco de la crítica ciudadana”.

El Estado continuaba limitado por su tamaño, por sus escasos recursos y por la doctrina económica que lo mantenía sometido a los altibajos del ingreso cafetero. La carencia de personal idóneo en el Ministerio de Hacienda para examinar las declaraciones de renta de las grandes empresas indica capacidad burocrática e infraestructural notablemente bajas; la toma de la administración de aduanas por parte de los políticos en las ciudades aduaneras y el uso de coimas para adjudicar contratos públicos (Palacios, M. 2003: 180) son indicativos de una corrupción administrativa rampante.

El tipo de Estado, de sociedad y de economía que advierte Palacios, M. (2003) en Colombia a mediados de siglo XX, estuvo signado por una “cliqué empresarial” que se arrogó la representación del mundo económico y social sin que mediara su participación democrática. El enraizamiento entre gobierno y élites definió una política de desarrollo basada en “subsidios, exenciones fiscales y medidas de promoción que garantizaran altas tasas de ganancia a las actividades modernas de la economía”; esto consolidó una elite de poder compacta y moderna, ajena al populismo latinoamericano.<sup>64</sup> Aunque con importantes matices regionales, el talante y la voracidad de esta nueva élite quedó bien representado por el grupo

---

<sup>63</sup> Ver Palacios, M. 2003, capítulo 4: De la ampliación de la ciudadanía, a la dictadura y a la élite plutocrática.

<sup>64</sup> “...si por populismo se entiende la inestable coalición de industriales, obreros fabriles y masas populares, urbanas y rurales que, a través de un liderazgo carismático, desplaza del centro del poder la vieja alianza de terratenientes, banqueros y comerciantes, típicos de la economía exportadora importadora, parece obvio que los gobiernos de Ospina y Gómez, y los dólares baratos de la posguerra y la bonanza cafetera habían cancelado la posibilidad de una alianza tal.” (Palacios, M. 2003. 185, 186).

antioqueño que, para 1950, aspiraba a hacerse al control de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) y exigía “liquidar el fondo prestacional de los trabajadores y empleados, acabar con el sindicato y expulsar a los colonos asentados en los campos de la empresa”. (Palacios, M. 2003: 178 - 183).

En el marco de la Guerra Fría, la política de contención para evitar la propagación del comunismo estimuló el enfoque desarrollista impulsado en la región por la CEPAL. Una nueva oleada de modernización del Estado y de la sociedad se adelantó en este contexto, poco favorable a las transformaciones profundas, pero necesarias no solo para institucionalizar el mercado interno y articular las demandas nacionales a la economía mundial, sino para reestructurar los factores de producción que impulsarían la economía del país en su fase de industrialización. Este nuevo papel debía ser ocupado por un Estado planificador y por lo tanto con amplias capacidades y respaldo nacional.<sup>65</sup>

El deseo del presidente Mariano Ospina Pérez (1946 – 1950) de adquirir un préstamo por 78 millones de dólares del recién creado BIRF, lo llevó a iniciar un proceso de negociación con la entidad que le exigía reformas para garantizar el adecuado uso de los recursos; la negociación implicó, en primera medida, la eliminación de la tasa de cambio preferencial y la prima cafetera, a través de las cuales los sucesivos gobiernos venían favoreciendo injustificadamente a ese gremio desde 1930. En segundo lugar el gobierno recibiría una misión que evaluaría las condiciones económicas del país y enunciaría las bases de un programa global de desarrollo a cargo del profesor Launchlin Currie.

En su informe de 1950, Currie destacó la inadecuada asignación de recursos que afectaban negativamente la productividad y se reflejaban en el bajo nivel de vida de la población (Arévalo Hernández, D. 1997). El proceso de industrialización presentaba complejas dificultades debido a la ineficiente combinación de factores; había un uso irracional de la propiedad sobre la tierra dada la amplia destinación de las zonas fértiles de las planicies a la ganadería extensiva, mientras los campesinos se amontonaban en zonas de ladera tratando de producir alimentos esenciales. Este régimen de propiedad constituía un múltiple problema, primero, porque encarecía la producción de alimentos y materias primas que demandaba el proceso industrializador; segundo, porque aumentaba el ritmo de la descomposición campesina generando presión en el sector urbano, incapaz de absorber la población expulsada del campo; tercero, porque la escasa oferta de alimentos y materias primas obligaba a su importación, generando un uso ineficiente de las divisas que

---

<sup>65</sup> Ya en 1923, en el gobierno de Pedro Nel Ospina, la primera Misión Kemmerer facilitó la creación del Banco de la República de Colombia y la Contraloría General de la República y promovió el entramado legal para regular el sistema financiero, organizar el recaudo de las rentas nacionales y el sistema de aduanas, limitó las facultades parlamentarias para ordenar el gasto público y fijó esta iniciativa en el ejecutivo, entre otras medidas. La segunda misión Kemmerer de 1930 condujo a la Ley 82 de 1931, que modificó la Junta Directiva del Banco de la República incorporando representantes de la Federación Nacional de Cafeteros, de las Cámaras de Comercio, y formalizó la inclusión del Ministro de Hacienda. Se estableció el control de cambios para regular las operaciones en el extranjero. Se intensificó la actividad del Banco como regulador de las operaciones monetarias tanto de moneda doméstica como en divisas. (Arévalo Hernández, D. (1997).

demandaba la industria, y cuarto; porque la escasa generación de empleo rural impedía el desarrollo de la demanda interna para los productos finales (Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2003).

Las recomendaciones para resolver la inadecuada asignación de recursos seguía en líneas generales el desarrollo del triple complejo de capacidades identificadas por Weber, Gerschenkron y Hirschman;<sup>66</sup> se debía actuar en dos frentes estructurales; por un lado, estimular el desarrollo capitalista del agro, acelerando la descomposición campesina y buscando la absorción de la población expulsada mediante el desarrollo industrial urbano; por otro, empleando las armas fiscales mediante un impuesto predial aplicable a las tierras inadecuadamente explotadas, cuya tasa aumentaría a medida que los rendimientos de las tierras fuesen menores. Hacia fines de los años 50 y coincidiendo con el inicio del Frente Nacional, la tecnificación agrícola había disminuido la necesidad de importación de bienes agrícolas y acelerado la expulsión de grandes contingentes de población campesina, pero la adopción de un modelo de desarrollo industrial intensivo en capital y en economías de escala, exigió un alto nivel de monopolización que generaba grandes excedentes sin que pudiera absorber la mano de obra; así el desempleo se convirtió en un problema adicional.

De otra parte, las medidas fiscales adoptadas primero por el general Gustavo Rojas Pinilla y luego por la junta militar con el fin de transformar la irracional disposición de la tierra y el trabajo, fracasaron debido a que ningún gran propietario se tomó en serio la posibilidad de la expropiación, tal vez porque el impuesto se calculaba con base al valor de los predios que los mismos propietarios declaraban.

En esta circunstancia, los lineamientos de Currie fueron confrontados por la visión reformista de Carlos Lleras Restrepo. Con un amplio apoyo social y el respaldo estadounidense mediante el programa Alianza para el Progreso, Lleras Restrepo propuso combatir el desempleo deteniendo la descomposición campesina mediante una reforma agraria que posibilitara la explotación del campo en pequeñas y medianas propiedades, aún si ello significaba mantener una producción de subsistencia; se trataba de medidas que pretendían solucionar, no solo los problemas estructurales del campo, sino las presiones políticas generadas por el conflicto agrario y el desempleo (Bejarano, A. M., & Pizarro, E. 2003).

---

<sup>66</sup> Evans, P., & Wolfson señalan este triple complejo como el que identifica al Estado Desarrollista. El complejo de capacidades weberianas reúne a cuerpos burocráticos expertos, reclutados y recompensados por meritocracia, orientados por las metas misionales de sus corporaciones, y autónomos respecto de las demandas particulares de la sociedad circundante. De acuerdo con Gerschenkron el Estado debe operar como un “empresario sustituto” cuyo papel es acumular capital y asumir los riesgos necesarios que el sector privado no es capaz de asumir; no solo brinda un entorno institucional adecuado, sino que adquiere capacidades para crear las condiciones y los roles esenciales en el proceso de modernización. Hirschman encuentra que el Estado debe “ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir”; la política fiscal es un instrumento clave para crear incentivos a la inversión y desestimular el comportamiento rentístico. (Evans, P., & Wolfson, L. 1996, 535).

La ponencia realizada por Carlos Lleras Restrepo ante el Senado de la República en 1961 para promover la Ley de Reforma Agraria concluía que:

No se dispone en Colombia de cifras dignas de completa fe sobre la distribución de la propiedad rústica y tampoco de un censo de las propiedades agrícolas; cualesquiera que sean las imperfecciones de esas estadísticas, la mala distribución de la propiedad de las tierras, con sus dos graves extremos, el minifundio y el latifundio, salta a la vista. Por lo demás, es un fenómeno que cualquier observador del país puede apreciar directamente. Si, pues, hay una defectuosa estructura de la propiedad rústica, y, además, parcialmente por efecto de ese mismo fenómeno, una mala destinación de la tierra desde el punto de vista de la explotación en muchas regiones, se justifica plenamente que el Estado intervenga para corregir una y otra anomalía, tanto por razones de equidad social, como por otras muy claras de utilidad económica. (En Chauv, C. V. 2015).

A pesar de la formulación de la Ley de Reforma Social y Agraria (Ley 135 de 1961), esta no tuvo un exitoso desarrollo, no solo por las contradicciones económicas con el modelo de acumulación, sino por las contradicciones políticas del frente nacional; al reformismo de los dos Lleras se le opuso el veto de los dos conservadores Valencia y Pastrana, quienes liquidaron cualquier perspectiva de reforma de la propiedad agraria aún en el largo plazo.

Bejarano J. A. (1998. 176) observa que el fracaso en estas iniciativas de modernización devino de contradicciones entre los planes de desarrollo gubernamental y la política económica; la debilidad del Estado limitó su intervención del orden económico a variables sectoriales, sin alcanzar grandes transformaciones del aparato productivo. Por ejemplo, a la par que se proyectó la reforma agraria, se mantuvo una política monetaria expansionista que favoreció financieramente y crediticiamente la gran propiedad y el desarrollo técnico del campo, dejando sin recursos de crédito a los pequeños y medianos propietarios.

Las conclusiones de Kalmanovitz, S., & López, E. (2005), acerca de la tenencia de la tierra en Colombia avanzado el siglo XXI, demuestran la debilidad del Estado para modificar las condiciones estructurales hacia el desarrollo, de tal modo que la situación descrita por Currie más de 50 años atrás permanece inmodificada:

La dotación de factores naturales con que cuenta Colombia no ha podido ser aprovechada de manera adecuada para aumentar la riqueza y el empleo nacionales por el legado de unos derechos de propiedad que tendieron a monopolizar la tierra, a someter la mano de obra a relaciones de servidumbre y que frenaron su progresiva calificación por un sistema educativo que llegó tardíamente a la población rural... Ni la reforma agraria ni una tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobre-explotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe. (Kalmanovitz, S., & López, E. 2005).

Si bien el reformismo de Lleras Restrepo fracasó en los asuntos internos relacionados con la redistribución de la propiedad de la tierra y el ajuste de la tributación, logró un parte positivo en cuanto a la reforma del modelo económico que implicó un importante desarrollo en el poder infraestructural del Estado: replanteó el modelo de sustitución de importaciones, y enfocó los recursos de la política económica en la promoción de las exportaciones.

La Reforma Constitucional de 1968 amplió las facultades de intervención estatal en la política económica centralizando en el ejecutivo mayor poder despótico, facultándolo para intervenir en las orientaciones del Banco Emisor y del ahorro privado, lo habilitó para organizar o reformar las disposiciones cambiarias internacionales y todos los aspectos relativos al comercio exterior sin esperar los trámites legislativos, le concedió mayor autonomía en materia tributaria y lo facultó para agilizar el manejo de los recursos fiscales y la ejecución presupuestal (Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2003). Para lograr que el Congreso renunciara a su participación sobre las discusiones presupuestarias, Lleras Restrepo debió crear los llamados “auxilios parlamentarios”, utilizados discrecionalmente por los congresistas para alimentar sus propias clientelas y garantizar su reelección en la corporación, de modo que el paso adelante dado en la modernización económica significó un paso atrás en la modernización política.

Lograr la transición requería desarrollar condiciones para explotar las ventajas competitivas del país, particularmente la productividad y los bajos salarios en la producción de materias primas; en este sentido era necesario profundizar el desarrollo industrial, alcanzar producciones a escala con menores costos para la exportación, adoptar tecnologías competitivas en el mercado mundial, consolidar la concentración y la centralización del capital y facilitar la penetración más intensa del capital extranjero.

A nivel institucional este viraje fue acompañado de un sistema administrativo de intervención del Estado en la actividad exportadora mediante la creación del Fondo de Promoción de Exportaciones, un seguro a las exportaciones, el ingreso al Pacto Andino y el establecimiento de puertos libres, entre otras medidas.<sup>67</sup>

Los efectos de estas reformas se evidenciaron en el último cuatrienio del Frente Nacional; entre 1970 y 1974 el sector externo presentó condiciones favorables para este conjunto de innovaciones de modo que las exportaciones crecieron en 503,5%, con un 55% de exportaciones distintas al café (en su mayoría de origen industrial y productos básicos) y tasas de crecimiento del PIB que alcanzaron el 7,7% en 1972.

---

<sup>67</sup> De acuerdo con Melo, J. O. (1989) “Lo que logró el Frente Nacional, en el campo político o social, fue siempre el resultado de políticas relativamente silenciosas del ejecutivo, que poco se discutían en el Congreso. Fue por esta razón que las reformas eficaces del Frente Nacional fueron las que no pasaron por el Congreso. En el 68, por ejemplo, Carlos Lleras modificó mucho, usando facultades extraordinarias, la estructura del Estado, creando una serie de instituciones que cambiaron la administración pública: Colciencias, Colcultura, el ICBF y muchas más. Fue una de las pequeñas guerras del ejecutivo contra el clientelismo producido por el arreglo paritario, que no terminaban en victorias claras. Los éxitos de Carlos Lleras los cobraron después, con mucha fuerza, los políticos incómodos por el presunto auge de la tecnocracia.”

Para el mismo periodo la absorción industrial de la mano de obra duplicó el crecimiento de la fuerza laboral disminuyendo el desempleo, pero con una reducción del 25% en los salarios reales.

El impulso dado a la industria de la construcción mediante el sistema UPAC<sup>68</sup> promovió el endeudamiento de los hogares a largo plazo y sentó las bases de la financiarización de la economía, que se profundizaría con la reforma financiera de López Michelsen (1974) y luego con la apertura económica de Gaviria (Estrada, J. 2015). Al ciclo de auge le siguió uno de recesión que se prolongó hasta 1976, poniendo de relieve la impotencia de la nueva política económica para moderar los efectos de la contracción de los mercados internacionales.

En un último ejercicio de despotismo gubernamental, el 23 de junio de 1970, a un mes largo de terminar su mandato, el presidente Carlos Lleras Restrepo anunció la aplicación del artículo 58 de la Ley de Reforma Agraria (Ley 135 de 1961) como medida para expropiar 10.200 hectáreas en tierras dedicadas a cultivos modernos en el municipio de Jamundí (Valle del Cauca) cuyos propietarios se resistían a la venta. En el lugar 1.497 familias campesinas se apretujaban en 950 hectáreas mientras 56 familias controlaban 16.000 hectáreas. Ese mismo año, el 4 de agosto, Lleras Restrepo lanzó su última arenga reformista:

Me dirijo al país para decirle a los latifundistas obstinados que han opuesto tanta resistencia a la reforma, que nos han hecho avanzar de manera mucho más lenta de lo que habríamos deseado en la vía de la transformación, que no deben tener ninguna ilusión acerca de lo que actualmente sucede en el país. (En Pécaut, D. 2006: 89)

El nuevo gobierno conservador respondió este último mensaje de reformismo agrario con una recomposición de la alianza élite-gobierno que se cerró con el “Pacto de Chicoral”; los sectores retardatarios de ambos partidos junto a los latifundistas acordaron la Ley 4 de 1973, que introdujo modificaciones a la Ley 135 de 1961 haciéndola inaplicable.

Durante los últimos cuatro años del Frente Nacional la lógica del desarrollo y la construcción del Estado nacional fue remplazada por la lógica de la asignación clientelar de los funcionarios, llevando a los partidos a abandonar su carácter doctrinario para mutar a “partidos de compromiso”; estos hicieron del clientelismo el eje articulador de los intereses de gremios empresariales, latifundistas, gamonales y caciques electorales, en oposición a los intereses de los campesinos y las clases

---

<sup>68</sup> El modelo de Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) originado en Brasil, se implantó en Colombia en 1972 para controlar el impacto de la inflación sobre los créditos hipotecarios. La manipulación de la política monetaria durante el gobierno de Pastrana Borrero elevó la inflación por encima del 20% desde 1970; la introducción del sistema UPAC llevó a los ahorradores a colocar su dinero en créditos hipotecarios que resultaron en una captación masiva en el sistema financiero para apalancar el sector de la construcción. De esta favorable coyuntura surgieron importantes conglomerados de la construcción y las finanzas como el de Luis Carlos Sarmiento Angulo.

medias y populares urbanas. De acuerdo con Pécaut, D. (2006) a partir de las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970 se hizo particularmente difícil “organizar el descontento” en un Estado descrito como débil, fragmentado y disminuido en su legitimidad.

Misael Pastrana Borrero, último mandatario del Frente Nacional (1970 - 1974), asumió la presidencia en una contienda política infamada por la sombra del fraude. Todo el poder del sistema no fue suficiente para lograr una clara victoria del candidato oficial, y la militancia popular que tradicionalmente había apoyado a alguno de los dos partidos tradicionales buscaba alternativas de representación a través de disidencias como la ANAPO o el MRL.<sup>69</sup> Otros militantes –liberales y conservadores- para los que la política de contención fracasó tan rotundamente como la reforma agraria, iniciaron su marcha hacia la clandestinidad y las montañas de Colombia para engrosar las filas de los nacientes grupos guerrilleros, FARC, ELN, EPL y M-19.

Los problemas de concentración de tierras, descomposición campesina y desempleo se convirtieron en parte de la lógica económica, y el reformismo político que buscaba su solución desapareció de la agenda política. A estas condiciones especialmente sensibles para los sectores medios y populares se sumó la inflación, utilizada durante ese gobierno y los subsiguientes como instrumento de ajuste para reducir el valor real de los salarios y elevar la concentración del capital exportador. Mediante la manipulación de los instrumentos monetarios Pastrana Borrero elevó la inflación del 6,83% al inicio de su periodo, hasta 26,06% en 1974. En adelante, de los altibajos inflacionarios que desde 1950 hasta 1970 promediaron 9,8% anual, se pasó a un promedio de 23% desde 1971 hasta 1996.<sup>70</sup>

Desechada la vía reformista, el gobierno de Pastrana relanzó las estrategias de Currie sobre el desarrollo capitalista de la gran propiedad y la descomposición campesina, y dio impulso a la industria de la construcción mediante la creación del sistema UPAC. El programa de industrialización por sustitución de importaciones entró en desmonte sin consolidar la producción de bienes intermedios y el tránsito a la producción de bienes de capital (Estrada, J. 2015).

Al final de los cuatro periodos frente-nacionalistas, el resultado fue el afianzamiento de la estructura de acumulación de las élites, valiéndose de la política económica del gobierno, en paralelo con el fracaso de las reformas políticas y sociales

---

<sup>69</sup> ANAPO: Alianza Nacional Popular, movimiento político liderado por el general Gustavo Rojas Pinilla para aglutinar a los sectores inconformes tanto del conservatismo como del liberalismo. El MRL o Movimiento Revolucionario Liberal fue una disidencia dentro del partido liberal liderada por Alfonso López Michelsen y Álvaro Uribe Rueda. Ambos movimientos se opusieron férreamente al Frente Nacional.

<sup>70</sup> Según Bejarano, J. A. (1998, 194) “La continuada aceleración del ritmo inflacionario, encuentra su causa fundamental en una incontrolada expansión de oferta monetaria, lo cual no constituye otra cosa que la exacerbación de los efectos de la política monetaria, encaminada aún más radicalmente ahora que en los veinte años anteriores, a estimular la acumulación de capital.”

características de una sociedad moderna.<sup>71</sup> Las expectativas reformistas de dieciséis años de alternancia bipartidista quedaron hundidas en el “inmovilismo”; Melo, J. O. (1989) resume lo que el Frente Nacional prometió pero no materializó:

1. No hubo manera de salir del Estado de Sitio. Las condiciones de anormalidad legal se mantuvieron de manera permanente.
2. No se logró ordenar la burocracia. Se avanzó con la reforma administrativa de 1968, pero el sistema dividió el Estado en algunas entidades de alto nivel manejadas con cierta autonomía por funcionarios profesionales, y una gran mayoría de agencias entregadas a la influencia del poder legislativo y a funcionarios temporales y carentes de profesionalismo.
3. No se reformó el sistema judicial; de hecho colapsó.
4. El presupuesto y la contratación pública transitaron hacia niveles mayores de corrupción debido a la presión clientelista y a organismos de vigilancia ineficientes.

A partir de entonces los partidos tradicionales entraron en una fase de unanimismo que definió límites para la esfera de la economía, eminentemente “técnica”, y otros límites para la política, eminentemente clientelar y burocrática en el sentido peyorativo de ambos términos.

Hasta este punto el sistema político colombiano parece haber llegado al equilibrio que buscaban las élites oligárquicas. Si bien algunos gobiernos conservadores y liberales se habían manifestado claramente despóticos y decididos a utilizar el aparato estatal para avanzar en el proceso modernizador, tanto en el terreno político como en el terreno económico y social, estas iniciativas fueron de corta duración por cuanto el Estado carecía de recursos autónomos que le permitieran transferir peso a las iniciativas gubernamentales.

Ramírez, J. G. (2015) quien analiza el periodo del Frente Nacional auscultando los factores asociados al conflicto armado, coincide en que el factor que difundió la violencia tiene que ver con las bajas capacidades del Estado. A pesar de haber sentado bases para una transición hacia la democracia y hacia la paz, ni los dirigentes del Frente Nacional ni sus herederos turbo-lopistas optaron por la construcción de Estado desde sus elementos más fundamentales, comenzando por la capacidad coercitiva de las Fuerzas Armadas, la capacidad extractiva, y consecuentemente, con las capacidades infraestructurales correspondientes a la

---

<sup>71</sup> “... todas las propuestas reformistas que superaban el consenso mínimo, el mínimo común denominador de los dos partidos, tropezaban con la capacidad de freno de los grupos opuestos a ellas. Esta capacidad se expresaba en primer lugar en el congreso, que sólo aprobaba los proyectos cuando se les había quitado su fuerza, o los llenaban de condiciones que hacían su aplicación imposible, o si, por el peso momentáneo del poder del presidente y su ocasional capacidad de usar las divisiones en el otro partido para sacar adelante un proyecto difícil, se aprobaba algo drástico, la aplicación posterior, en una burocracia paritaria, se encargaba de hacerla inocua.” (Melo, J. (2010).

integración territorial, la eficacia institucional –el sistema judicial incluso-, y la construcción de la identidad nacional.

#### **4.8. “Pastrano-turbo-lopismo” o el Enraizamiento Clientelar: 1970 - 1990**

De acuerdo con Betancourt Echeverry, D. (2004) el Frente Nacional (1958-1974) favoreció la institucionalización compartida del peculado, la mordida, el serrucho y el contrabando; esto debido a la ausencia de una oposición política que hiciera fiscalización y control del reparto burocrático entre los dos partidos oficiales.

La corrupción administrativa en las ciudades aduaneras tuvo un estímulo inusitado desde 1972, cuando los contrabandistas de electrodomésticos, cigarrillos y whisky coincidieron con los Cuerpos de Paz -establecidos durante el gobierno de John F. Kennedy (1961-1963)- y miembros prestantes de la sociedad, para movilizar cargamentos de marihuana desde la costa caribe colombiana hacia Estados Unidos. A partir del turbolopismo la desregulación financiera estimuló el auge del contrabando y el tráfico de marihuana y cocaína, pues el dinero proveniente de estas actividades pudo lavarse fácilmente mediante el sistema financiero y la proliferación de bancos de garaje. El auge y la caída del Grupo Grancolombiano ilustran los fuertes vínculos que el sector industrial estableció durante esos años con la especulación financiera.<sup>72</sup>

El cuadro de la época puede dibujarse mediante un reportaje de la revista Alternativa, núm. 27 citada por Betancourt Echeverry, D. (2004):

En el cuatrenio 74-78, durante el cual continuó en ascenso el contrabando, en sólo “exportaciones” ilegales de ganado para Venezuela el país perdía anualmente 2.175 millones de pesos, un promedio de 800 reses diarias; pero lo más sorprendente era que dicho contrabando se hacía con expertos funcionarios del ICA y del DAS rural, cotizados como los mejores conocedores de las trochas de la Guajira y el Arauca. En 1975, en ocho días salieron contrabandeados del país 23.657 bultos de cemento y 103.954 bultos de azúcar hacia la vecina Venezuela, por rutas que tenían más de 15 retenes aduaneros, lo que implicaba que además de la complicidad de las aduanas, los guardias departamentales y la policía, detrás de las operaciones estaban los grandes productores nacionales de los mencionados productos, al igual que intermediarios de las altas jerarquías de los dos partidos políticos y los altos jefes militares. Unos y otros movían sus fichas e influencias ya para garantizar el buen éxito de las operaciones, ya para desviar una investigación que se había iniciado. Sin embargo, la acción más grave de este complejo estaba en la proyección y desenvolvimiento del mismo, pues las rutas de salida de productos agropecuarios eran también rutas de salida de marihuana y cocaína, y a la vez rutas de entrada de contrabando y dólares negros e insumos químicos para el refinamiento de cocaína.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Ver: Sobre el auge y caída del Grupo Grancolombiano ver: CABALLERO, Carlos (2005) y Semana (7/16/1990).

<sup>73</sup> Revista Alternativa, núm. 27, Bogotá, febrero-marzo de 1975.

El dirigente conservador Álvaro Gómez Hurtado acuñó la famosa idea de “El Régimen” para referirse a ese conjunto de compromisos delictivos, complicidades e impunidades entre políticos y miembros del sector privado que se ocupaba del aprovechamiento de los bienes del Estado. Por su naturaleza, responsabilizar de la corrupción nacional a un presidente en particular era inútil, toda vez que su causa era una maraña integrada en diversos grados de afiliación, por el Congreso, los partidos, la prensa oficialista, algunos grandes bloques económicos y sectores minoritarios de los sindicatos, de la Iglesia y de los gremios; de ese sistema corrupto, el gobierno era a la vez agente y prisionero sin independencia.<sup>74</sup>

El mismo sistema fue identificado por otras personalidades con nombres más descriptivos como los de “turbo-lopismo” o “pastrano-turbo-lopismo”, refiriéndose a la sucesión de presidentes de ese periodo. Misael Pastrana, Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay se sucedieron la presidencia desde 1970 hasta 1982, siendo el último el jefe de campaña de los dos primeros. Un columnista del periódico El Tiempo describe así esa relación:

Apoyado en el clientelismo y una represión que el mundo empieza a encontrar excesiva, el pastranoturbolopismo ha consistido en la abdicación del Estado y la política ante el poder del dinero, en una hegemonización que no ha tenido respuesta diferente a la violenta. Poder y sociedad han ido en direcciones divergentes, hasta aproximarnos a la anarquía, por deslegitimación creciente de la autoridad. Con extremos ya como la compra de las elecciones con plata de los monopolios y del delito, como la pretensión de los beneficiados a seguir gobernando, como si nada hubiera pasado. (El Tiempo, febrero 15 de 1997).

La corrupción y la moralidad pública se hicieron tema de debate político y objeto de investigación periodística en la prensa independiente; se asociaba no solo a la ineficiente burocracia del Estado, sino a las relaciones de los jefes de Estado y sus campañas políticas con los llamados “*dineros calientes*”, eufemismo usado para referirse a las abultadas sumas que los narcos aportaban tanto al sector público como al privado.<sup>75</sup> De acuerdo con Betancourt Echeverry, D. (2004) durante las

---

<sup>74</sup> La aspiración presidencial de Álvaro Gómez se vio permanentemente frustrada por la memoria del sino trágico que su padre, Laureano Gómez, le impuso al país durante su dictadura civil. Con un espíritu mucho más moderado y ecuánime, Álvaro Gómez quiso acceder a la silla presidencial sin lograrlo: “*Lo que se busca en toda solución política es ver a quienes hacemos cómplices aquí para que nos ayuden. El país está gobernado por un régimen que lo que le interesa son las complicidades, entonces sobornan a los congresistas, sobornan a los funcionarios de todo orden, hay complicidades con el sector privado, porque lo que interesa no es convencer a la gente, como era lo que se hacía en tiempos de los partidos de opinión, sino contratar la gente, que es a base de complicidad.... ¿Por qué nombraron a esa persona allá? Porque es cómplice, entonces eso justifica el nombramiento...*” (Entrevista de Julio Nieto Bernal a Álvaro Gómez Hurtado - Parte 2 En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=9QFuaIV29j8>).

<sup>75</sup> Carlos Augusto Noriega, exministro de gobierno del presidente Carlos Lleras, testimonia los hechos que fueron observados por dirigentes de ambos partidos en la misma época:

...las de 1970 serían las últimas elecciones a salvo de las perversiones del clientelismo, de las letales influencias de los dineros de las mafias de todo género, y de otros dineros menos pestilentes pero no menos corruptores, todos los cuales se dedicaron a convertir votos y conciencias en vulgar mercancía”. (En Giraldo, J. 2015).

administraciones de López y Turbay el auge de la marihuana, la cocaína y el contrabando produjeron un flujo enorme de capital que desestimuló la inversión industrial y promovió los negocios especulativos y los bancos de garaje.

Alfonso López Michelsen (1974 – 1978) asumió su mandato con la promesa de convertir a Colombia en el Japón de Suramérica, pero esta oportunidad se había perdido ante la parálisis del proceso de modernización. Su gobierno reprodujo el mismo reparto burocrático y clientelar de los años del Frente Nacional y garantizó para las élites cafeteras el disfrute exclusivo de una bonanza que impactó en los sectores populares y productivos con una inflación del 40% en el primer semestre de 1974, y una revaluación que sacrificó la competitividad de exportaciones distintas al café.<sup>76</sup>

Su reforma financiera promovió una liberalización bancaria que no mejoró la asignación de los recursos, pero concentró el poder económico, aumentó la inflación y fomentó la participación del dinero del narcotráfico en la actividad bancaria. Con la desregulación se produjo una concentración de la actividad financiera en manos de Jaime Michelsen Uribe, lo que condujo al colapso de ese gigantesco entramado financiero cuando el gobierno de Belisario Betancourt reintrodujo medidas regulatorias ante el escándalo de los auto-prestamos de las empresas del grupo Gran Colombiano.

Las acusaciones de corrupción se extendieron a sus hijos y familiares más cercanos con el caso del “Hato la Libertad”, propiedad en los llanos orientales adquirida por 5 millones de pesos que multiplicó varias veces su valor comercial por cuenta de una decisión presidencial que haría pasar una vía en su vecindad. Como en el caso de Odebrecht, la Lockheed de Estados Unidos había creado un sistema de pago de sobornos a nivel internacional que reveló sus conexiones con la Fuerza Aérea colombiana desde principios del Frente Nacional, pero el escándalo solo se conoció hasta febrero de 1976.

La afluencia del dinero del narcotráfico a la economía fue resuelta pragmáticamente por López Michelsen mediante la llamada “ventanilla siniestra”, por la que autorizó al Banco de la República el ingreso o repatriación de 1,6 millardos de dólares provenientes del narcotráfico -sin mayores controles pero de acuerdo con la ley fiscal. Estos dineros entraron a lubricar las campañas políticas, a apalancar sectores

---

En un reportaje de la revista Alternativa de 1977, un excomandante de la policía enlista algunos de los personajes que sorprendió en el contrabando y tráfico de drogas y marihuana: El presidente del Club de Caza y Tiro de Barranquilla, con 5 kilos de cocaína; el hermano del viceministro de justicia y el hijo del gerente del Banco de la República, con un cargamento de marihuana y 25 tanques de gasolina. (En Betancourt Echeverry, D. 2004).

<sup>76</sup> De acuerdo con Puyana y Thorp el manejo que se le dio a esta bonanza elevó la inflación por encima del promedio internacional y determinó la apreciación significativa de la tasa de cambio real. Ello significó una caída en el promedio de crecimiento histórico y pérdida de competitividad internacional. Tanto el sector financiero como el productivo resintieron las restricciones del crédito doméstico: “una menor revaluación hubiera sido posible si la política fiscal hubiera contribuido en mayor medida a reducir la absorción”. (Puyana, A., & Oxon, P. 1994, p 57).

de la economía, a exacerbar la concentración de la tierra y a nutrir las capacidades coercitivas de las guerrillas y la privatización del ejercicio de la violencia.<sup>77</sup>

Frente a una corte judicial en Estados Unidos, el narcotraficante Carlos Lehder atestiguó haber financiado, junto al Cartel de Medellín, la fallida campaña de López Michelsen a la reelección de 1982; Belisario Betancur, quien resultó ganador, recibió 110 millones de pesos en efectivo de parte de “El Zorro de Toledo” quien traficaba entre Colombia y España. Ya en 1984 López Michelsen sirvió como intermediario de los narcos en el llamado “Pacto de Panamá”, por el que ofrecían entregarse a la justicia a cambio de generosos beneficios.<sup>78</sup>

Los vínculos de altos funcionarios del gobierno de López Michelsen y de personalidades de la sociedad colombiana con el narcotráfico son ampliamente citados por Sáenz Rovner, E. (2012) en un análisis de la diplomacia antinarcóticos entre Colombia y Estados Unidos durante ese gobierno. De la amplia lista de documentos y hechos diplomáticos señalados por el autor es bastante significativa la cita que se extrae del diario del presidente Jimmy Carter:

*“Me reuní con el presidente López Michelsen. Es trabajoso formarse una idea de él. Pienso que probablemente es débil, algo inseguro, un poco autocrático. Su principal problema es la corrupción en su gobierno debido a los narcóticos. Es muy difícil para él deshacerse [del problema] cuando algunos altos funcionarios del gobierno están involucrados y la policía está comprada”*

A partir del gobierno de Turbay (1978 – 1982), los partidos iniciaron un pronunciado declive marcado por la abstención electoral y la falta de representatividad. Su gobierno quedó signado por el fortalecimiento del clientelismo y las maquinarias políticas, la represión militar de la protesta social, la abierta influencia en el Estado de los sectores más poderosos de la sociedad y la permisividad del flujo del dinero del narcotráfico en la política y en la economía.

#### **4.9. Colombianización 1980 – 2006**

De la oposición al Pastrano-turbo-lopismo surgió una disidencia denominada “Nuevo Liberalismo” encabezada por Luis Carlos Galán, Rodrigo Lara Bonilla y Enrique Parejo, del ala llerista del partido. Su plataforma fue la renovación moral y el debate público contra el clientelismo, la financiación ilegal de las campañas y los

---

<sup>77</sup> De acuerdo con Henderson, J. D. (2012: 70), en 1980 Colombia ganó unos 2,6 millardos de dólares mediante el comercio de cocaína y de estos 1,6 entraron por la ventanilla siniestra. Ese comercio ilegal venía incrementando sustancialmente las reservas de dólares desde 1968.

<sup>78</sup> En búsqueda de beneficios que le permitieran reducir su condena de 135 años, el narcotraficante Carlos Enrique Lehder Rivas se presentó como testigo en el juicio contra el presidente de Panamá Manuel Antonio Noriega, allí aseguró, entre otras cosas, que además de disponer de aviones y helicópteros, el expresidente López Michelsen recibió casi un millón de dólares en financiación del cartel de Medellín para su campaña de reelección en 1982. Por su testimonio recibió una reducción de condena a 55 años de cárcel. (El Tiempo, 21 de noviembre 1991).

avales otorgados a narcotraficantes. En adelante, los debates del país oscilan entre el poder bélico y corruptor del narcotráfico, la degeneración del conflicto armado interno, la debilidad del Estado para responder a estos problemas, y el renovado aliento de las élites locales para componer sus propios ejércitos y depredar la propiedad campesina; en una sola palabra, son los años de la “colombianización”. De acuerdo con Estrada, J. (2015) durante este periodo la economía de las drogas ilícitas transformó el conjunto de la formación socioeconómica, entronizando en ella rasgos criminales y mafiosos, que se mantienen en la actualidad.

Para Fabio Castillo, afamado periodista y pupilo de Guillermo Cano, tanto la mafia de los narcos como la concentración de poder del Grupo Grancolombiano eran dos manifestaciones del mismo fenómeno: se trataba de grandes poderes económicos que perseguían el control del poder político y por ello eran interés privilegiado de Cano y del diario El Espectador (Castillo Fabio, 1987). Los vínculos de Julio César Turbay y su familia con el negocio del narcotráfico fueron señalados en el llamado “Memorando Bourne”, en el que un agente de la CIA reseñó a Turbay y a uno de sus sobrinos como asociados al negocio del tráfico de drogas y el lavado de activos. Se asegura que mediante este memorando el gobierno norteamericano presionó a Turbay para firmar un tratado de extradición de narcotraficantes; el mismo que en tiempos de Betancourt sería objeto de la acción violenta de los extraditables comandados por Pablo Escobar. Castillo no solo vincula a Turbay con el tráfico de cocaína y el lavado de dólares, también reseñó a Doña Berta de Ospina, viuda del expresidente Mariano Ospina Pérez, así como al expresidente Álvaro Uribe Vélez y a su padre, Alberto Uribe Sierra; al primero lo relaciona con la expedición de licencias de vuelo a narcotraficantes durante su época de director de la agencia Aeronáutica Civil (Aerocivil); al segundo por el hallazgo de un helicóptero de su propiedad en el mayor complejo cocalero de ese entonces conocido como “Tranquilandia”, propiedad de Gonzalo Rodríguez Gacha, alias El Mexicano.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> En 1975 Peter Bourne, director del Consejo Nacional contra el Abuso de Drogas, entregó al presidente Gerald Ford un informe en el que cuestionaba el uso del dinero del narcotráfico en la financiación de la campaña presidencial de Julio César Turbay utilizando como intermediario a uno de sus sobrinos. El informe fue propagado meses más tarde por la cadena CBS y sirvió para presionar a Turbay, ya presidente, con el fin de iniciar el programa de represión que convertiría a Colombia en el primer laboratorio internacional de lucha contra las drogas. Ver: Henderson, J. D. (2012). Britto, L. (2019). Britto, L. (2020).

Los reportes de Castillo son de 1987 cuando estaba en plena implementación la guerra contra el narcotráfico, pero multiplicidad de fuentes posteriores señalan los vínculos de los Uribe con ese negocio, por ejemplo, un informe de la US Defence Intelligence Agency (DIA), firmado en 1991 y desclasificado en 2004, coincide en identificar a Uribe Vélez y a su padre como aliados del Cartel de Medellín y específicamente de Pablo Escobar. La citación número 82 afirma:

“No. 82. Alvaro Uribe Velez – A Colombian politician and senator dedicated to collaboration with the Medellin Cartel at high government levels. Uribe was linked to a business involved in narcotics activities in the U.S. His father was murdered in Colombia for his connection with the narcotics traffickers. Uribe has worked for the Medellin Cartel and is a close personal friend of Pablo Escobar Gaviria. He has participated in Escobar’s political campaign to win the position of assistant parliamentarian to Jorge (Ortega). Uribe has been one of the politicians, from the Senate, who has attacked all forms of the

El ambiente de la época quedó trazado por el embajador norteamericano en Colombia entre 1977 y 1980; según Diego Cortés Ascencio, los narcotraficantes eran tan fuertes en términos de poder financiero que podrían tener su propio partido y haber comprado y pagado diez miembros del cuerpo legislativo (Castillo, F. 1987). Belisario Betancourt (1982 – 1986) y Virgilio Barco (1986 – 1990) lidiaron con la violenta asociación entre terratenientes, paramilitares y narcotraficantes, que estrecharon aún más las condiciones del campesinado, y enfrentaron también a unas guerrillas que crecieron en su capacidad de acción gracias al conflicto social irresuelto, y a los multimillonarios ingresos provenientes del tráfico internacional de cocaína.

La protesta ciudadana, característica de cualquier Estado de Derecho, fue reprimida mediante sendos estatutos de seguridad emitidos mediante Estado de Sitio en los gobiernos de Turbay y Barco, sin que disminuyera la ferocidad de los violentos; a finales de los años 80 la más sangrienta campaña presidencial terminó con la vida de cuatro candidatos: Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo, provenientes de la Unión Patriótica; Carlos Pizarro, representante del desmovilizado M-19, y Luis Carlos Galán, proveniente del ala Llerista del liberalismo. En los cuatro casos fuerzas del narco-paramilitarismo y del Estado colombiano se encontraron responsables. A finales del gobierno de Virgilio Barco (1986 - 1990) la crisis de legitimidad, la crisis institucional y la conflictividad con los grupos armados de izquierda, parecieron encontrar una salida mediante la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

Ya en el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994) se determinó un avance contradictorio consagrado en la nueva Constitución Política; se asumió cabalmente la marcha hacia una economía y un Estado neoliberal, y a la vez se introdujeron derechos de tercera generación con el aval a una apertura política que abrió la puerta para la búsqueda de la paz con las guerrillas, contrariando el proyecto de acumulación violenta de tierras del sector más retardatario de las élites.<sup>80</sup>

Como había sido usual en el pasado, el presidente Gaviria enfocó el proyecto democratizador y modernizador de la constituyente a la “reestructuración económica” que implicó una mayor liberalización del comercio exterior, la inversión extranjera y el sector financiero, así como la privatización de empresas, bancos estatales, fondos de seguridad social y algunos servicios (Palacios, M. 2003) en un Estado pequeño y débil que ahora tendía a la descentralización fiscal.<sup>81</sup>

---

extradition treaty (Evans, M. L. (Ed.). (2004). Website:  
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB131/index.htm>.

<sup>80</sup> César Gaviria era la fórmula vicepresidencial del candidato liberal Luis Carlos Galán, su elección como presidente revela la gravedad de las condiciones de la violencia en ese momento; resultó ganador por sustracción de materia, pues la mayoría de contendores fueron asesinados, incluyendo a su jefe Luis Carlos Galán quien era el seguro ganador.

<sup>81</sup> “Este período ha afianzado y profundizado las reorientaciones del régimen de acumulación acaecidas hasta finales de los años de 1980. Ha producido nuevos reacomodos entre las facciones que conforman el bloque en

Como una nueva versión de la ventanilla siniestra, Gaviria reabrió las puertas al dinero del narcotráfico mediante su política de saneamiento fiscal, de otra parte, logró el “sometimiento” de Pablo Escobar en condiciones que rememoraron el llamado Pacto de Panamá.

El derrumbe parcial del Estado con que Oquist describió el periodo de la violencia política, se repitió en esta violenta coyuntura en la que el país alcanzó la cifra de 80 muertes violentas por cada 100 mil habitantes (Bejarano, A. M., & Pizarro, E. 2003). La metáfora de la “colombianización” se empleó entonces para ilustrar el curso de descomposición de un Estado con escasa capacidad coercitiva y fiscal para enfrentar el asedio de narcotraficantes, paramilitares y guerrillas; así lo definió Benítez Manaut:<sup>82</sup>

La influencia decisiva de las ganancias del narcotráfico en la economía, la penetración de los carteles de la droga en los sistemas político y judicial, la creación de una base social de apoyo para el narcotráfico, la presencia permanente de grupos armados de izquierda en control de las áreas rurales, y finalmente el establecimiento de alianzas entre las guerrillas de izquierda y los narcotraficantes. En resumen, la "colombianización" es la pérdida de la soberanía estatal respecto al control del territorio, la economía, la base social de apoyo y la presencia de ejércitos autónomos del estado y con gran poder de fuego. (En Marcella, G., & Schulz, D. E. 1999, 21).

En el mismo sentido Schulz, D. E. (1995), en su reporte para el Departamento de Defensa de EEUU, indicó que reformas neoliberales agresivas, mezcladas con tímidas reformas políticas, crisis económica y creciente influencia violenta y corruptora del narcotráfico, ponía a México cada vez más cerca de la situación colombiana; aunque no era probable una guerra entre los carteles y el Estado, crecía el peligro de que estos subvirtieran al Estado a través de la corrupción como lo hicieron en Colombia.

---

*el poder, consolidando la hegemonía del capital financiero, compartida con el reforzado poder latifundista y terrateniente, en un contexto de inserción abierta de la economía colombiana en la economía capitalista mundial, que ha conducido a una creciente transnacionalización y desnacionalización del proceso económico. La acumulación por despojo, que ha acompañado todo el proceso histórico, se constituyó en la modalidad predominante [...] Sarmiento y Libreros definen el bloque así conformado como un régimen oligárquico financiero-terrateniente” (Estrada, J. 2015)*

<sup>82</sup> “The decisive influence on the economy of the profits made from cocaine sales, the penetration of the drug cartels in the political and judicial systems, the creation of a social base of support for the trafficking, the permanent presence of armed groups of the left in control of rural areas, and finally the establishment of alliances between the guerrillas of the left and the traffickers. In sum, “colombianization” is the loss of state sovereignty with respect to the control of territory, the economy, the social base of support, and the presence of armies autonomous from the state and with great firepower.” Para entonces los autores no advertían el vertiginoso ascenso de los paramilitares de extrema derecha.

#### 4.10. Doble captura criminal del Estado en el Siglo XX largo (1990 – 2010)

Si asumimos con seriedad la idea de la colombianización como fenómeno característico de finales del siglo XX, debemos considerar que el fenómeno se extendió al menos hasta el 2006, configurando un siglo XX largo.

Si durante las primeras tres décadas del siglo XX el Estado colombiano se encontró sin recursos autónomos para sobreponerse a las élites legales del café y la banca, e incapacitado para desplegar sobre la sociedad en general un proyecto modernizador coherente que se expandiera mediante su capacidad infraestructural, durante los últimos 30 años del siglo se encontró en la misma condición para sobreponerse a las nacientes élites criminales del narcotráfico, a las crecientes guerrillas de izquierda y al terrorismo de los grupos paramilitares. Después de ambos periodos debió enfrentar el colapso parcial, de modo que era inexplicable que a pesar de la pérdida del control sobre el monopolio de la violencia, la sociedad y la economía siguieran operando con parcial normalidad.

Esta situación supone que las élites fueron altamente efectivas en eliminar el acceso del Estado a recursos autónomos durante todo el siglo, determinando un poder despótico mínimo y la expansión del pluralismo de la violencia. Justo al término del Frente Nacional, cuando este parecía haber cumplido su función de sofocar la violencia partidista de mitad de siglo mediante el reparto paritario de la torta burocrática, la violencia se desplegó en una cantidad de formas que no parecían explicables de ningún modo. La explicación que tiende Pécaut al problema es la de la “precariedad del Estado”<sup>83</sup>

Darío Betancourt va más allá, y señala un elemento crucial sobre las estructuras complejas de corrupción que atribuye a las élites políticas, y económicas de Colombia a fines del siglo XX; estas no se pueden desarrollar sin articularse a una extensa red de economía ilegal que, en el caso colombiano, vinculó al crimen organizado con la organización política, la estructura económica, el aparato estatal y un sector social de poderosos intocables (Betancourt Echeverry, D. 2004: 9).

De acuerdo con el autor, los lazos de esta red se forjaron en varias fases que coinciden con los periodos de Misael Pastrana, Alfonso López Pumarejo y Julio César Turbay. Primero, durante el Frente Nacional, el reparto paritario del botín

---

<sup>83</sup> “...Al poner el acento sobre la significación de la precariedad del Estado, pretendemos indicar que esta es susceptible —mejor quizás que la tesis de la “democracia restringida”— de explicar la posibilidad de un fenómeno como el de la violencia, en el cual se entremezclan de manera inseparable confrontaciones sociales y políticas muy concretas, desorganización social, movimientos sociales y acciones políticas de ruptura, una versión de la historia en la cual la fuerza bruta es en definitiva soberana.” (Pecaut, D. 1989. Pg. 43) En sintonía con Pecaut, Giraldo atribuye esta situación a un cuádruple bloqueo al fortalecimiento del Estado manifestado en: “... la renuencia de las élites económicas a la creación de un contrato fiscal moderno; el veto de las élites agrarias a una modificación, así fuera tímida, del régimen de tierras; los desacuerdos respecto a la centralización del poder político; el freno de la clase política al fortalecimiento de las fuerzas militares” (Ramírez, J. G. 2015, 18).

burocrático con exclusión política de otros partidos hizo imposible el ejercicio de la oposición, la fiscalización y la rendición de cuentas, generando la proliferación de corrupción administrativa; durante esos años se institucionalizaron el peculado, la “mordida”, el “serrucho” y el contrabando.

Ya en época de López y Turbay, al tradicional contrabando de ganado, cemento, azúcar, wiski, se sumó el tráfico de marihuana, cocaína y precursores químicos para la elaboración de la pasta de coca; el flujo de dólares que salía de allí se lavó dentro del sistema económico mediante medidas como la ventanilla siniestra. Finalmente, la crisis económica de los años setenta que afectó a los textileros de Antioquia y a los azucareros del Valle del Cauca y en general al sector industrial, encontró a las élites buscando un reacomodo económico en el que los dineros del narcotráfico sirvieron de colchón.<sup>84</sup>

El tránsito degenerativo desde una relativa paz regional y niveles de crecimiento económico que alcanzaron el 7,7% anual a principios de los 70, hasta la violencia generalizada en los 90 y el crecimiento negativo de la economía a principios del siglo XXI es muy rápido. Abandonado el reformismo y llegada la crisis económica, el régimen buscó nuevos equilibrios basados en la poderosa dinámica social del narcotráfico; el dinero comenzó a fluir por el sistema financiero desregulado en tiempos de López, hacia la industria de la construcción, la ganadería, la acumulación de tierras y los equipos de fútbol. Fluyó como grasa para las ruedas por las campañas políticas, las empresas de seguridad y los nuevos ejércitos privados, los aparatos armados de las guerrillas, y las barriadas populares de las grandes ciudades donde los narcos crearon sus propias clientelas y su militancia armada.

De esta forma, a las fuerzas sociales que desde principio de siglo venían usufructuando la estructura del poder estatal y bloqueando estratégicamente los procesos de modernización, se sumaron las fuerzas de los nuevos ricos del narcotráfico queriéndose integrar al reparto de despojos del régimen. Se trató de fuerzas decididamente orientadas a la captura del Estado, ya fuera a plata o a plomo.<sup>85</sup>

En un primer momento, los narcotraficantes encontraron espacio en la estructura política del turbolopismo. El vértice de esa estructura política estaba conformada primero por los jefes naturales Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay, y sucedida por Alberto Santofimio y Ernesto Samper, quienes esperaban en fila su ascenso a la cúspide del ejecutivo nacional. Luego de ser rechazado por Luis Carlos Galán, Pablo Escobar se vinculó con el partido Liberal a través de Santofimio y logró una curul como suplente del Representante electo Jairo Ortega. Su cuarto de hora en la política se desvaneció rápidamente gracias al ejercicio investigativo e

---

<sup>84</sup> ...el auge de la marihuana, el contrabando y la cocaína fue muy intenso durante las administraciones de López y Turbay; la gran especulación con el dinero, el surgimiento de entidades financieras hasta en los garajes de las casas, y el desestímulo a la inversión industrial, estuvieron íntimamente ligados con el gran flujo de dólares producto de los negocios de las mafias y del contrabando. (Betancourt Echeverry, D. 2004, p. 11).

<sup>85</sup> Ver: Duncan, G. (2014).

informativo de Guillermo Cano desde el diario El Espectador, y a la labor del ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla, ambos desenmascararon públicamente su red criminal.

La abierta guerra que se propició entre el Cartel de Medellín y el Estado Colombiano luego del asesinato de Lara Bonilla fue aprovechada por el cartel de Cali para crear una red de captura e influencia de dimensiones no conocidas. Luego de la muerte de Escobar, William Rodríguez puso al congreso a legislar a favor de su padre; el cartel de precios por los servicios de los políticos comenzaba en 5 000 dólares por el voto, 15 000 dólares por conseguir votos favorables, 50 000 por una destacada oratoria y 10 millones de dólares para promover su candidato a la Presidencia de la República. Descubierta la red, Rodríguez resume el escándalo del proceso 8.000 así:

... el compromiso del expresidente Ernesto Samper era facilitar una ley para que el cartel de Cali se sometiera a la justicia. No pudo cumplir porque tuvo mucha presión del gobierno norteamericano.<sup>86</sup>

La secuela judicial del proceso dejó más de 50 procesados del sector público y privado comenzando con el Presidente de la República quien fue absuelto en el Congreso con una cuestionada votación de 111 votos a favor y 43 en contra.

En cuanto a las estrategias de captura, Betancourt resalta cómo las mafias de Medellín y Cali exhibieron comportamientos asimilables a los de la mafia siciliana y la mafia italo-norteamericana respectivamente.<sup>87</sup> El Cartel de Medellín, surgió en una sociedad cuyas élites dejaron abandonada a su suerte durante la crisis económica de los años 70; en este momento las organizaciones mafiosas se legitimaron disputándole a las élites su hegemonía local. Financiándose con la venta de drogas en Miami y los Ángeles, el Cartel de Medellín optó por una exhibición grandilocuente de dinero e influencia sobre la lumpen-política para luego desplegar el uso sistemático del asesinato y ejecutar actuaciones abiertamente terroristas en su convencimiento de derrotar a un Estado débil que, paradójicamente, resultó fortalecido por su contraparte de Cali.

En Cali la crisis económica fue morigerada mediante las organizaciones filantrópicas de las élites, y allí los Rodríguez prosperaron conectados con la alta sociedad y apalancados, no solo por su exclusividad en la venta de narcóticos en Nueva York, sino por su control de la industria de drogas legales y su participación

---

<sup>86</sup> Semana.com (05/24/2015). Durante la presidencia de Jimmy Carter, cuando existía un importante apoyo norteamericano a la despenalización de sustancias como la mariguana y la cocaína, Samper defendió como presidente de la ANIF (Asociación Nacional de Instituciones Financieras) y como secretario del Partido Liberal, la despenalización de la Mariguana. De acuerdo con Henderson, J. D. (2012:70) durante los años 70 los políticos colombianos se esforzaron por tratar la bonanza marimbera con un enfoque positivo.

<sup>87</sup> Betancourt Echeverry, D. (2004, p. 5). define como mafia a aquel crimen organizado que obtiene ganancias y beneficios y pretende alcanzar la inmunidad jurídica mediante la aplicación sistemática del terror, la corrupción y el soborno. Como organización que opera al margen de las instituciones del Estado, tiene a su servicio un sinnúmero de personas que trabajan en complejas estructuras paralelas al Estado mismo.

en el sector financiero. En vez de oponerse al Estado, crearon amplias redes de captura e influencia cuyas dimensiones tal vez nunca serán conocidas.

Siguiendo el argumento de Darío Betancourt, la mafia en Colombia exhibió tres tendencias: La de Antioquia, que se sirvió de la estructura sicarial; la de Cali, que articuló grupos de limpieza social; y la del centro, que se hizo precursora de los paramilitares (Betancourt Echeverry, D. 2004). En oposición a los dos primeros grupos que surgieron en ciudades populosas con alta infraestructura estatal, el narco-paramilitarismo surgió y se fortaleció en el nivel subnacional en asocio con caciques locales, ganaderos, latifundistas, y comandantes de brigada en confrontación con los grupos guerrilleros en espacios de limitada presencia estatal. Del núcleo inicial de Puerto Boyacá se extendieron militarmente a Antioquia, Córdoba, Santander, Meta y Cundinamarca, sirviéndose de la asesoría de mercenarios israelíes e ingleses. En su contradicción con los grupos guerrilleros y las negociaciones de paz, hicieron de la masacre y el terrorismo su principal estrategia de intimidación, especialmente en los municipios que en las primeras elecciones populares de alcaldes eligieron mandatarios vinculados al partido Unión Patriótica, ligado ideológicamente a la guerrilla de las FARC.<sup>88</sup>

Sus conexiones con las estructuras clientelares de los políticos locales rápidamente los colocó frente a la opción de unir su poder coercitivo a esas maquinarias electorales para elevar su proyecto político-económico a las altas esferas del poder.<sup>89</sup> Al control presupuestal de municipios, algunas gobernaciones y un tercio del Congreso de la República, le siguió la penetración de las más importantes instituciones coercitivas del Estado durante el doble gobierno de Álvaro Uribe Vélez, hasta su parcial desarme en el 2006.

Como muestra del significado que el jefe paramilitar Carlos Castaño le atribuía a su labor como mediador entre los empresarios de la tierra, el Estado y el gobierno colombiano en las zonas donde desplegaba su accionar terrorista, queda este testimonio:

*“...en Urabá tenemos cultivos de palma de aceite. Yo mismo he persuadido a empresarios para que inviertan en esos proyectos productivos de largo plazo. La idea es que los ricos inviertan en esos proyectos en diferentes zonas del país. Cuando los ricos lleguen allí, las instituciones del Estado vendrán detrás. Infortunadamente, las instituciones estatales solamente participan en estas aventuras cuando los ricos están metidos. Tenemos que llevarlos a todas las esquinas del país y esa es una de las misiones de nuestros comandantes”. (El Espectador. 14/12/2014).*

---

<sup>88</sup> Valdés Correa, Beatriz (2018). Verdad y Memoria. Mar 13 de 2018. Memoria de una tragedia que pudo evitarse: Elección de alcaldes, 30 años de una apertura democrática teñida de muerte. <https://colombia2020.elespectador.com/verdad-y-memoria/eleccion-de-alcaldes-30-anos-de-una-apertura-democratica-tenida-de-muerte>

<sup>89</sup> López, C. (2010). Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Debate, 49(50), 82-102.

Las modalidades de captura del Estado que involucraron a macroestructuras criminales con variadas estrategias que van desde compartir sobornos y despojos con burócratas y empresarios privados nacionales e internacionales, pasando por el desplazamiento forzado, las masacres y el asesinato selectivo, la toma de facto de las instituciones coercitivas del Estado, y la creación de empresas privadas altamente influyentes en los niveles nacional y subnacional, fueron el foco de las investigaciones de la Corporación Nuevo Arcoíris con el liderazgo de León Valencia y Claudia López; de acuerdo con ellos, una parte importante de las élites regionales y nacionales con presencia decisiva en el Estado se coaligaron con paramilitares y narcotraficantes para consolidar su predominio dentro y fuera del Estado y alterar la competencia política y la democracia (Valencia, L. 2007; López, C. 2010). El equipo investigador de Luis Jorge Garay acuñó el concepto de Reconfiguración Cooptada del Estado para definir este proceso (Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., & Guerrero, B. 2008).

Aunque durante ese periodo estas fueron las formas más escandalosas y perturbadoras de Captura del Estado, nuestro interés no se enfoca en los narcopolíticos, ni en los parapolíticos, ni en la paraeconomía, fenómenos que agrupan a actores armados con uso de todas las estrategias de captura. En cambio, nos interesan los actores legales que durante el mismo periodo, hicieron uso de estrategias de captura que van del soborno sobre altísimos funcionarios del Estado central al ejercicio de poder mediante la influencia.

#### **4.11. Algunos casos emblemáticos de corrupción en Colombia desde 1990**

A principios de la década de 1980 la prensa colombiana registraba preocupación por el ingreso de “dineros calientes” a las campañas electorales y se reclamaba la creación de la figura de un Ombudsman, o un poder independiente que pudiera fiscalizar este tipo de fenómeno en la política.<sup>90</sup> El 7 de marzo de 1984, con apoyo de la DEA, el general de la Policía Luis Ernesto Gilibert y el Coronel Jaime Ramírez Gómez, lideraron el operativo que desmanteló un gigantesco complejo de laboratorios de cocaína ubicado en la hasta entonces desconocida hacienda Tranquilandia. A partir de esa operación, y el posterior asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla el 30 de abril siguiente, el problema del narcotráfico y su influencia perniciosa en las instituciones hizo poco relevante el tema de la corrupción administrativa o política. Se hizo evidente, por ejemplo, que Pablo Escobar controlaba la alta comandancia de la policía metropolitana de Medellín haciendo impracticable su persecución y captura con fuerzas de esa ciudad.

De acuerdo con la declaración juramentada de Cecilia Lara, hermana del Ministro de Justicia inmolado, entregada al juez 77 de instrucción criminal de Bogotá en julio del mismo año, pocos días antes de ser asesinado su hermano

---

<sup>90</sup> Ver Semana (10/24/1983)

*“Dijo que lo de Tranquilandia era muy grave y comprometía a gente muy importante de la política del país, que el helicóptero que habían cogido en Tranquilandia era del papá de Álvaro Uribe Vélez... La mafia ha entrado todos los estamentos del país, no solo a la política sino a la economía.”<sup>91</sup>*

Solo a partir de la muerte de Pablo Escobar en 1993, el problema de la corrupción recobró un carácter autónomo, independiente de las modalidades de “plata o plomo” del narcotráfico, y más asociada a las transformaciones administrativas del Estado introducidas gradualmente desde Alfonso López Michelsen hasta la “apertura económica” de César Gaviria. Estas nuevas formas de corrupción se asocian con los procesos de privatización, las nuevas modalidades de contratación con el Estado, y con una lógica que ordena las decisiones públicas con base a los intereses económicos influyentes que aparecen como especial clientela de los altos ejecutivos del Estado.

Aunque el proceso de reforma introducido por el presidente César Gaviria encontró en la corrupción un argumento útil para impulsar su agenda aperturista, un conteo de los mayores “escándalos” de corrupción a partir de 1990 permite identificar una tendencia creciente de la corrupción en su forma sistémica en la medida que en que se intensificaba la reforma del Estado mediante las premisas del New Public Management. En un somero análisis consideramos cada caso preguntándonos por la participación de principales, agentes o clientes y si hubo o no captura e impunidad.

#### **4.11.1. Hidroeléctrica El Guavio (1981-1992)**

En este caso un contrato de infraestructura resulta corrompido por la relación agente-cliente sin que medie captura pero con impunidad.

La construcción de la Hidroeléctrica El Guavio fue iniciativa de la Empresa de Energía de Bogotá –EEB- con soporte financiero del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. A pesar de que la empresa había desarrollado contratos con compañías extranjeras por décadas, este resultó en uno de los peor diseñados en su historia y con trágicas consecuencias económicas. El proyecto fue contratado en 1981 con el consorcio ítalo-español Vianini-Entrecanales por un valor de 1 303 millones de dólares a ejecutar en un plazo de construcción de cinco años y cuatro meses. El contrato firmado por el gerente Fabio Puyo Vasco carecía de objeto, no definía plazos de construcción, ni forma de pago, ni garantías de cumplimiento por parte del contratista.

---

<sup>91</sup> En: Reyes, G. (2007). (From elnuevoherald website: <https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/article1931635.html>)

La mala planeación del proyecto, con escaso cálculo de riesgos geológicos, especulación en la compra de predios y un contrato mal confeccionado que favorecía al contratista contra los intereses del contratante, determinaron una duración de 11 años de construcción, unos costos exorbitantes que se calculan entre 2 500 y 2 800 millones de dólares, y pérdidas humanas de más de 140 obreros en varios derrumbes de la obra. El proceso de apertura económica multiplicó el valor del descalabro financiero debido a que la tasa de cambio inicial de \$ 54,49 por dólar en 1981 pasó a \$ 680 por dólar en 1992; mientras que el retraso en la entrada en funcionamiento de la hidroeléctrica fue determinante en el racionamiento eléctrico a nivel nacional en 1993.

Las investigaciones contra decenas de funcionarios de la empresa pública que entraron en colusión con el contratista quedaron en la impunidad debido a la escasa capacidad investigativa de los órganos de control, los cuales iniciaron las investigaciones cuando los delitos ya habían prescrito. El gerente de la Empresa de Energía de Bogotá, Fabio Puyo Vasco, fue condenado a siete años de cárcel por enriquecimiento ilícito en más de 1.000 millones de pesos, pero su captura no fue posible luego de huir, primero a Estados Unidos y luego a España. El Consejo de Bogotá resolvió la situación de sobre endeudamiento de la empresa siguiendo las recomendaciones de privatización ofrecidas por la banca de inversión extranjera (Suarez Montoya, 2009).

#### **4.11.2. Foncolpuertos (1993 - 1999)**

En este caso un proceso de liquidación de una entidad privatizada es corrompido por la relación entre agentes y clientes, sin que medie captura y sin impunidad.

Con el objeto de la privatización de la infraestructura portuaria, la Ley 1ª de 1991 dispuso la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia, lo que se hizo efectivo en 1993. Para atender el pasivo pensional y las reclamaciones laborales se creó el Fondo de Pasivos de la Empresa Puertos de Colombia (Foncolpuertos). A la creación del fondo le siguió la formación de un cartel de fraude articulado por el gerente liquidador con casi cien abogados del fondo, más de cuatrocientos abogados apoderados de los trabajadores, más de 1.800 ex trabajadores y al menos un juez. Mediante 55 sentencias judiciales irregulares el pasivo pensional de 612 mil millones de pesos en 1991 se elevó hasta \$ 2,5 billones de pesos en 1999 (Viloria-de-la-Hoz, J. 2000). En debate político desarrollado por la Senadora Ingrid Betancourt, esta acusó al presidente Gaviria de descuidar los recursos de Foncolpuertos para concentrarse en ceder a sus amigos la privatización de las Sociedades Portuarias.

En este caso la acción de los órganos de control permitió dar nulidad a los fallos judiciales, condenar a los principales implicados y recuperar gran parte del dinero.

#### **4.11.3. Proceso 8.000 (1995 - 1998)**

En este caso hubo una relación de captura entre principal, agentes y clientes, orientada a manipular las normas jurídicas; el fracaso del proceso determinó impunidad para el principal pero no para los clientes ni los agentes.

Constituyó una de las más graves secuelas desde que en 1974 los narcos comenzaran a participar de la financiación de campañas políticas y la corrupción de altos funcionarios del gobierno colombiano. El Cartel de Cali, dirigido por Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela, financió con millonarios aportes la campaña política del presidente Ernesto Samper a través de su tesorero y posterior ministro de defensa Fernando Botero Zea. El mismo cartel puso en su nómina a una gran proporción de los congresistas del país con una asignación mensual. Se trató de una operación de captura masiva del Estado que no estaba orientada, ni a conseguir contratos, ni a obtener condiciones favorables de regulación de una actividad legal, sino a eliminar las amenazas judiciales que ponían en peligro la estabilidad del Cartel de Cali.

La vinculación del Presidente de la República en el proceso implicó un grave problema de estabilidad del gobierno tanto desde fuera como desde dentro. De un lado Estados Unidos desertificó al país durante los cuatro años del periodo y le retiró la visa al presidente; de otro, un sector de los militares fraguó un plan de golpe de Estado del que la única víctima fue el dirigente conservador Álvaro Gómez Hurtado, quien, en teoría, era quien debía liderar políticamente la toma.<sup>92</sup>

Durante la presidencia de Samper el avance de la reforma neoliberal se puso en suspenso; el mandatario hizo más énfasis en desarrollar el componente social de la nueva Constitución. Este talante se advertía desde el Gobierno de Gaviria en el que fue Ministro de Desarrollo Económico; desde esa cartera hizo oposición al Ministro de Hacienda Rudolf Hommes, quien reclamaba un avance rápido de las reformas.

#### **4.11.4. Expropiación de Chambacú (1993 - 2002)**

En este caso la privatización de los predios de una empresa pública se gestó mediante una operación de captura que involucró a principales y agentes con impunidad para todos y en perjuicio directo de los habitantes del territorio.

El periodista Ignacio Gómez develó cómo altos funcionarios de los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana, junto con autoridades locales del Distrito Turístico de Cartagena, facilitaron la privatización de un terreno de asentamiento popular llamado Chambacú, siendo socios del consorcio Chambacú de Indias S.A., que lo explotaría comercialmente. Héctor García Romero, el embajador Luis Alberto Moreno, Fernando Araujo Perdomo, Alberto Araujo Merlano

---

<sup>92</sup> El embajador estadounidense Miles Frechette afirmó que su negativa a ser la cara visible del plan llevó a los militares a determinar su muerte.

y Martha Abondano de García, entre otros altos funcionarios, fueron vinculados a una investigación que los exoneró de responsabilidad.

El terreno perteneció hasta 1992 al Instituto de Crédito Territorial, cuando el gobierno de César Gaviria lo liquidó para crear el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) que dejaría de ocuparse de la construcción y vendería sus lotes al mejor postor. El negocio resultó facilitado por la fuerte influencia de la familia García, quienes tenían bajo su control la alcaldía de Cartagena y la dirección del INURBE.<sup>93</sup>

#### **4.11.5. Acciones de la Sociedad Portuaria de Cartagena**

En este caso un agente oportunista se sirvió de su posición principal en un ente territorial subnacional sin requerir captura sino una decisión discrecional. Es posible que sus conexiones con principales le haya posibilitado la impunidad.

Durante la alcaldía de Gabriel García Romero, no solo se fraguó el proceso de Chambacú, sino también la apropiación de acciones de la Sociedad Portuaria de Cartagena. El alcalde desistió de comprar las 275.000 acciones que le correspondían al Distrito Turístico de Cartagena por la privatización de la entidad y a cambio recomendó la compra a una empresa de sus socios y familiares.<sup>94</sup>

#### **4.11.6. Privatización de Inversiones de Gases de Colombia S.A., (Invercolsa) (1997 – 2007)**

En este caso la privatización de una empresa pública se gestó mediante una operación ilegítima e ilegal que involucró a un agente público y su cliente que le prestaba servicios de asesoría legal. Hubo iniciativa de captura pero no impunidad.

Los procesos de privatización en Colombia fueron regulados por el artículo 60 de la constitución y por la Ley 226 de 1995, los cuales obligan a vender la participación accionaria del Estado en sus empresas en dos etapas: la primera, dirigida a sus trabajadores y al sector solidario para que las adquieran a precios favorables; la segunda para que inversionistas estratégicos participen en una puja con base a los precios establecidos en la primera etapa (Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 2775).

En 1997 durante la privatización de Invercolsa, el abogado Fernando Londoño Hoyos, que había prestado a la empresa los servicios comerciales de su firma de asesorías sin poseer un contrato laboral con la entidad, quiso acceder al 20% de las

---

<sup>93</sup> Los García Romero ejercieron una poderosa influencia sobre la política local constituyendo una dinastía política que ha tenido cuatro senadores, varios gobernadores y alcaldes, y extiende su influencia a los Departamentos de Bolívar y sucre. Al respecto ver: Gómez, Ignacio. (2005)

<sup>94</sup> Semana (1/12/2013).

acciones de la empresa durante la primera etapa y a un precio injustificadamente bajo; para lograrlo consiguió una certificación de vínculo laboral por parte del ex ministro Enrique Vargas Ramírez quien era presidente de la compañía en ese momento, y un crédito del Banco del Pacífico, uno de cuyos accionistas ya era poseedor del 34% de las acciones. La demostrada falsedad de la certificación laboral le implicó un proceso por falsedad en adquisición de acciones que se resolvió en su contra (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, T-446, 2007)

Con estas investigaciones a costas Fernando Londoño llegó al cargo de Ministro del Interior y Justicia de la mano de Álvaro Uribe. Ya en el cargo no dudó en utilizar su influencia para favorecer los intereses privados de uno de sus anteriores clientes. Por ambos comportamientos fue nominalmente destituido de su cargo e inhabilitado para ocupar cargos públicos.

#### **4.11.7. Dragacol (1995 - 2003)**

En este caso un contrato de infraestructura es aprovechado por un cliente oportunista, sin que sea clara la vinculación de principales y agentes en lo que parece una estafa. No hubo impunidad para el cliente y los agentes fueron primero condenados y luego absueltos.

El empresario Reginaldo Bray reclamaba 140 000 millones de pesos al Estado por demora en pagos, mientras que el Consejo de Estado definió que solo se le adeudaban \$ 4 000 millones. La conciliación por \$ 26 000 millones recibió una demanda de nulidad aduciendo complicidad de funcionarios del ministerio con el empresario para favorecer el desfalco. Se demostró que el empresario engañó al Estado, mientras que sobre los funcionarios hubo dos fallos de dos contralorías sucesivas. El primero del contralor Carlos Osa, condenó a varios funcionarios del ministerio como cómplices y al ministro Mauricio Cárdenas como responsable solidario del error. La contraloría de Antonio Hernández Gamarra reversó la decisión aduciendo insuficiencia de pruebas y exoneró a los funcionarios de responsabilidad. (Consejo de Estado (31 De Mayo De 2002) Sentencia 1999-9001).

#### **4.11.8. Termorío (1997 – 2007)**

En este caso un agente internacional oportunista y su cliente procuran sacar provecho de un proceso de privatización en contra de la orientación del principal. La situación se resuelve favorable a los intereses del Estado.

En este caso un particular extranjero quiso tomar ventaja de la discrecionalidad del gerente de la empresa pública Electranta, para pactar un contrato viciado de nulidad. Elevada una querrela por incumplimiento contra la entidad pública en un tribunal de arbitramento fallado contra la empresa, el Consejo de Estado procedió a declararlo nulo por no corresponder a las reglas del procedimiento nacional al cual

se debían someter, tanto la empresa pública como los extranjeros (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (2002) Radicación número: 11001-03-25-000-2001-0046-01(21041).

Fernando Londoño Hoyos apareció aquí en una paradójica posición, pues siendo designado como Ministro del Interior en el gabinete del entrante gobierno de Álvaro Uribe, había sido el apoderado de Termorío en el litigio contra el Estado colombiano. El entrante ministro era entonces favorable al pago de 60.3 millones de dólares a favor de Termorío que el Consejo de Estado había declarado nulo por vicios de legalidad, y asumió una posición hostil al amenazar al Estado con perder su participación en el Andean Trade Preference Act (ATPA) o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, con la que Estados Unidos favorece a los países aliados en su lucha contra la droga, si no desembolsaba el pago.

El proceso finiquitó en 2007 cuando la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos desestimó una nueva demanda.

#### **4.11.9. Concesionaria del Magdalena Medio S.A. COMMSA (1997 – 2006)**

El concesionario colombo-español COMMSA encargado de adelantar la obra más importante de infraestructura vial de Colombia hasta entonces, que conectaría Bogotá con la costa Caribe, logró eludir gran parte de las multimillonarias sanciones calculadas por la justicia colombiana luego de incumplir el contrato, abandonar las obras, gastar indebidamente 77 millones de dólares que el Estado colombiano le entregó como anticipo, y presentar una póliza de garantía falsa que hizo imposible ejecutar el cobro de la cláusula de incumplimiento.

El consorcio Commsa, integrado por el Banco Central Hispano (hoy propiedad del Banco Santander), Sacyr S.A., ACS, Eptisa, Ena, IFI, Banco del Estado, Equipos Universal, Castro Tcherassi, Julio Gerlein, Cano Jiménez y Wackenhut de Colombia, logró adjudicarse en noviembre de 1997 el Contrato de concesión No. 0388 de 1997 para la construcción de la Troncal del Magdalena Medio (85,5 Km de túneles y 450 Km de vía), mediante una oferta 70 millones de dólares inferior a su competidor, y el compromiso de cumplir con el trazado y asumir los riesgos correspondientes de la ejecución.

Meses después de iniciar la etapa de construcción, el concesionario solicitó renegociar el contrato para evitar construir 15 túneles diseñados para reducir la duración del trayecto; el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) rechazó esta solicitud que modificaba el objeto del contrato. No fue posible alcanzar el cierre financiero de la obra por cuanto el concesionario no pudo certificar el correcto uso de los recursos del Estado, no realizó los aportes de capital exigidos en el contrato, no cumplió con las condiciones exigidas por el Banco Central Hispano y no aportó una garantía única de cumplimiento real sino un borrador que carecía del respaldo de la

aseguradora. En estas condiciones el INVÍAS declaró la caducidad del contrato con las correspondientes sanciones que le impedirían a los contratistas licitar con el país durante cinco años y pagar por los perjuicios; pero la fuerte influencia ejercida por los contratistas españoles sobre el alto gobierno llevó a que los intentos por ejecutar la caducidad se convirtieran en un litigio de más de siete años y se resolviera con un acuerdo favorable para los contratistas.

Un preacuerdo conciliatorio firmado en 2004 entre la concesión y el gobierno Uribe propuso suspender los efectos de la caducidad y devolver la obra al concesionario que debería construirla con los túneles a condición de que se alcanzara el tráfico mínimo de 13 500 vehículos por año y luego se elevara a 19 000 vehículos por año, lo cual era improbable debido a que el flujo vehicular, en vez de aumentar, decreció.

A fines de 2006 el Consejo de Estado tasó en \$ 520 000 millones de pesos el detrimento patrimonial de la concesión, pero finalmente el pleito se saldó con un acuerdo por \$ 120 000 millones en efectivo, \$ 150 000 millones del fideicomiso de la concesión, y otro tanto en bienes del concesionario que pasaron a manos del INVÍAS.

El acuerdo jurídico en torno a COMMSA dio vía libre a un nuevo concurso licitatorio sobre un trazado similar que fue ofrecido en 2009 con el nombre de “RUTA DEL SOL”; este se convirtió en el emblema de la corrupción en Colombia por el escándalo internacional de Odebrecht que fue, junto con el Grupo Aval, y el grupo Solarte, ganadora del concurso.

¿Se puede inferir algo de estos casos citados hasta aquí? A pesar del limitado número de casos citados, se puede observar la incidencia de la relación principal-cliente en el resultado de impunidad con la estrategia de captura del Estado. De los cinco casos que resultan con impunidad, en cuatro hay orquestación entre principal y agentes con captura del Estado; en el caso de Chambacú la Sociedad Portuaria de Cartagena, aparece un agente con estrechas relaciones con el poder central que ejerce como principal en su jurisdicción.

Se puede observar también que la falta de conexiones con el nivel central hace que los principales enfrenten la persecución de la justicia y los entes de control, disminuyendo drásticamente las opciones de impunidad.

<b>Tabla 7: Cuadro resumen de los casos de Corrupción (1990 – 2007)</b>						
Caso	Tipo de proceso		Actores involucrados		¿Hubo captura?	¿Hubo impunidad?
	Privatización	Contrato de infraestructura	Principal-cliente	Agente-cliente		
<b>Guavio</b>		X		X		<b>Sí</b>
<b>Foncolpuertos</b>	X			X		<b>No</b>
<b>Proceso 8.000</b>			X	X	X	<b>Sí</b>
<b>Chambacú</b>	X		X	X	X	<b>Sí</b>

Soc. Port Cartag.	X		X	X	X	Sí
Invercolsa	X			X		No
Dragacol		X		-		No
Termorio	X			X		No
COMMSA		X	X	X	X	Sí

A partir del año 2002 la cantidad de eventos de corrupción que involucra a altos funcionarios de la administración y firmas contratistas del sector privado crece de manera sustantiva, al punto que carece de sentido mencionarlas y describir caso por caso.

### A manera de conclusión

Terminemos este aparte diciendo que el Estado es el dispositivo fundamental de la modernidad; hablar de Estado Moderno es realmente redundante, no sucede lo mismo al hablar de Sociedad Moderna. Si las sociedades modernas enfrentan tensiones con sus respectivos estados; se entiende que sociedades premodernas, cuasifeudales, patrimonialistas, neopatrimonialistas, antiestatistas, enfrenten tensiones desequilibrantes con el Estado, de allí su dilema de transferirle o no poderes despóticos e infraestructurales que posibiliten su acción relativamente autónoma. El desequilibrio al que nos referimos aquí es a un desequilibrio del proceso modernizador, cuando este es incompleto y parcializado hacia los vicios premodernos que pretende extinguir, se convierte en un artificio corruptor en escala sistémica.

Como forma moderna de dominación, el Estado solo se puede legitimar a partir del espacio autónomo del derecho donde es posible concebir los supuestos legales, racionales y universales que justifican la dominación y la hacen aceptable. La institución de un Estado para legitimar relaciones de dominación en las que élites políticas o económicas se sirven de privilegios y de una estructura coercitiva heterónoma que mantiene formas particularistas de apropiación de bienes públicos o bienes universales como la ley, las normas, las regulaciones, los servicios públicos, etc., es corrupción en la peor de sus formas, pues bloquea las posibilidades mismas de adelantar un proyecto modernizador, tanto en lo político como en lo económico.

Condiciones esenciales para la construcción del Estado como forma de dominación con legitimidad legal-racional son la autonomía y el pluralismo; esto no significa que no haya dominación. Junto con el ascenso del Estado las sociedades modernas fecundaron la utopía de una sociedad sin dominación fundamentada en las leyes del mercado autorregulado, haciendo del interés privado el corazón de la esfera de lo público, pero esa utopía esconde el germen del absolutismo. A pesar de lo paradójico, esa utopía moderna está en contradicción contra el Estado y la promesa de la modernidad; la dominación fuera de las condiciones del Estado moderno constituye la dominación absolutista del más poderoso, con la diferencia que en el

cambio de siglo el nuevo leviatán ejerce una dictadura basada en la ética de la convicción, esto es, una dictadura irresponsable frente a las consecuencias sociales de sus actos y omisiones.

El recorrido de la historia colombiana revela ese desequilibrio; el de unas élites que exigen la libertad del constreñimiento estatal para ejercer sin muchas restricciones en su propio espacio de dominación, pero a la vez reclaman el abrigo de la legitimidad estatal y el respaldo de su estructura de coerción. Esta perorata se puede resumir en esta sentencia:

“la ley es para los de ruana”<sup>95</sup>

Ello significa dos cosas; uno, que el Estado colombiano no ha sido autónomo; dos, que la poliarquía colombiana ha carecido de pluralismo. En esa medida el bien público es siempre producto del generoso goteo de las élites sobre sus dominados.

---

<sup>95</sup> *“...La tolerancia social y de las instituciones frente a los corruptos ha creado una cultura que se reproduce bajo el siguiente entendimiento: “la justicia es para los de ruana”, “la justicia no sirve para nada” o “la justicia ayuda a la corrupción”.* Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017.

## 5. AMBIENTES Y SISTEMAS CORRUPTORES: ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA DE CONTRATACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN COLOMBIA (2002 – 2010)

Profundizar en el estudio de la mafia colombiana es adentrarse en el conocimiento de una red “intocable” que se halla entrelazada con la estructura económica, la organización política y el aparato estatal.

Darío Betancourt<sup>96</sup>

Yo sí le puedo decir en qué nos parecemos a Venezuela. Somos los dos únicos países en Latinoamérica donde participó Odebrecht en donde no hay presidentes involucrados.

Viceministro Gabriel García Morales<sup>97</sup>

Si bien el Estado colombiano ha desarrollado episodios coyunturales de autonomía y pluralismo, careció históricamente de ambas cualidades implicando una tendencia de sus élites políticas y económicas a la captura del Estado, aun así, la capacidad depredadora de unos y otros no se había revelado tan evidente como en el periodo que va del año 2002 al 2010, y dispuesta a contrarrestar las capacidades del Estado implementadas entre 2010 y 2018. En esos años el Estado colombiano se alejó de las condiciones que a fines del siglo pasado lo pusieron en ruta hacia el estado fallido, y desarrolló capacidades notables en su dimensión coercitiva y extractiva para contrarrestar la acción de los grupos violentos del narcotráfico y las fuerzas de la insurgencia armada. Paradójicamente, junto con el aumento de capacidades coercitivas apalancadas en el Plan Colombia, creció un fenómeno de captura institucional orquestada desde el nivel subnacional por la alianza entre grupos terroristas, narcoparamilitares y políticos locales, que escaló hasta el control del Congreso de la República y el control de importantísimas entidades gubernamentales como el Departamento Administrativo de Seguridad DAS.<sup>98</sup>

Junto con este desarrollo, la reforma administrativa de Álvaro Uribe Vélez, modelada por los preceptos del New Public Management, condujo a un relajamiento del ambiente regulador de las relaciones entre el Estado y el sector privado que

---

<sup>96</sup> Darío Betancourt Echeverry (en Betancourt Echeverry, D. 2004). Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional (Bogotá, Colombia) desaparecido el 30 de abril de 1999 al salir del Alma Mater; restos humanos que coincidieron con su ADN fueron encontrados cinco meses después en las afueras de Bogotá.

<sup>97</sup> Alto funcionario de Álvaro Uribe sobornado por Odebrecht. (Noticia Uno, agosto 21 de 2017)

<sup>98</sup> Sobre la naturaleza y alcances del Plan Colombia ver: Departamento Nacional de Planeación (2016).

favoreció a los grupos empresariales más cercanos al gobierno, entre ellos los grandes contratistas de infraestructura, las Entidades Prestadoras de Salud, y algunos prestadores privados de servicios públicos; en este ambiente incluso grandes conglomerados empresariales tendieron a la cartelización, como sucedió en el caso del cemento, el azúcar, los pañales, los papeles, entre otros.<sup>99</sup>

De esos años hasta la actualidad, la profusión de sentencias condenatorias contra funcionarios públicos y agentes privados permite identificar con precisión actores del sector público y privado en colusión, utilizando estrategias ilegítimas e ilegales que les permitieron acceder a sus respectivas demandas, con inevitable daño causado al Estado, a la sociedad y a los sistemas de producción y distribución de bienes que satisfacen las necesidades de los ciudadanos. Se trató de sistemas corruptores altamente estables con significativas capacidades de adaptación, precisamente porque pusieron a su servicio la legitimidad del sistema democrático y la estructura burocrática del Estado.

A partir del Modelo Sistémico de la Corrupción,<sup>100</sup> este capítulo analiza cuatro sistemas corruptores que interactúan en un ambiente sometido a transformaciones sustanciales entre el año 2002 y el año 2018. El análisis se enfoca, primero, en las variables de autonomía del Estado y pluralismo democrático observables en el ambiente institucional, regulatorio y burocrático, que facilitó la ocurrencia de los fenómenos; segundo, en el comportamiento de los sistemas corruptores observando las demandas y ofertas de los actores públicos y privados, así como las estrategias desplegadas para alcanzar sus fines; el procesamiento de la información, los productos, los circuitos de retroalimentación, el equilibrio y las formas de adaptación ante los procesos de crisis. Se delimita el campo de observación a los grandes contratistas del Estado en materia de infraestructura durante ese periodo que son: el Grupo Solarte, el Grupo Nule, el Grupo Odebrecht y el Grupo Sarmiento Angulo o Grupo Aval; todos ellos con importante actuación a nivel subnacional.

La selección del caso de la Alcaldía Mayor de Bogotá durante el gobierno de Samuel Moreno Rojas (2007 – 2010) como caso para el análisis del sistema corruptor se debe a que fue el primer complejo de corrupción sistémica investigado profusamente por los organismos de control en este siglo; sus efectos produjeron una alta proporción de condenas para agentes públicos y privados con detallada información que reposa en las sentencias condenatorias. El caso es parte de un complejo de corrupción que operó a nivel nacional y subnacional, pero mientras los

---

<sup>99</sup> Ver (“Por cartelización empresarial en papel higiénico y otros papeles suaves, Superindustria sanciona a 4 empresas productoras | Superintendencia de Industria y Comercio,” 2019), (“Superindustria ratifica sanciones a empresas y directivos del sector azucarero por cartelización empresarial | Superintendencia de Industria y Comercio,” 2019), (“Por cartelización empresarial en el mercado del cemento, Superindustria sanciona a ARGOS, CEMEX y HOLCIM | Superintendencia de Industria y Comercio,” 2019).

<sup>100</sup> Ver Capítulo 2: Como se ha dicho, este modelo incorpora los elementos del análisis de sistemas de Easton pero en vez de enfocarse en el sistema político, observa el comportamiento de sistemas corruptores compuestos por actores públicos y privados que se mueven dentro del ambiente regulatorio, institucional y burocrático caracterizado por la ausencia de autonomía y pluralismo.

órganos de control persiguieron asiduamente a los actores del nivel subnacional, obviaron el proceso de persecución y penalización de delitos en la contratación del nivel nacional, altamente articulado con la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante actores estratégicos: senadores, contratistas, lobistas y agentes especialistas en estructuración de licitaciones.

La selección del Instituto Nacional de Concesiones INCO para este análisis tiene qué ver con el mayor empleo de capacidades de corrupción en un caso de nivel nacional, pues, si a nivel de la Alcaldía de Bogotá era posible capturar el proceso licitatorio, en el nivel nacional se demuestra el funcionamiento de la captura en el nivel regulatorio de mayor jerarquía, esto es, la captura de la Ley y las normatividades que determinan el balance de legalidad / legitimidad que define las relaciones modernas (democráticas y competitivas) entre el sector público y privado y que aquí se categoriza como el “ambiente corruptor”.

En cuanto a la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la selección tiene que ver con el cambio en el ambiente del sistema corruptor en el año 2010, y la consecuente dinámica a que se vio sometido, teniendo qué adaptarse a nuevas circunstancias y enfrentar una crisis. El INCO fue liquidado en el año 2011 por decisión del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 / 2014 -2018) y en su reemplazo se constituyó la ANI; a partir de entonces el ambiente regulatorio en materia de contratación adquirió un grado mayor de autonomía y pluralismo que impuso a los actores crear nuevos canales para hacer llegar sus demandas al sistema corruptor; cuando a fines del 2016 la justicia internacional (Estados Unidos, Brasil, Suiza) entró como nuevo actor de persecución de los delitos a nivel nacional, el sistema corruptor se puso en franca crisis e inestabilidad, pero no es evidente que esto haya impedido su reproducción.

En los tres casos se trata de entidades con gran acumulación de recursos económicos, técnicos, de planificación, con altas capacidades de gestión y ejecución, necesarias para cumplir con sus respectivos objetos misionales; es decir, no se trata de entidades débiles, frágiles o incapaces. En el caso del Instituto Nacional de Concesiones INCO, se trató de una entidad del nivel nacional a cuyo cargo quedaron las más grandes licitaciones de infraestructura desarrolladas durante los años de los dos gobiernos de Álvaro Uribe y que, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, pasó a convertirse en la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, cumpliendo una función análoga en diferentes circunstancias ambientales.

En el caso de la Alcaldía Mayor de Bogotá (Distrito Capital), después del gobierno nacional constituye la segunda entidad con mayor acumulación de capacidades para la extracción y ejecución de recursos públicos, y con amplia disponibilidad de burócratas con formación técnica en sus respectivas dependencias. Aunque durante ese periodo coincidieron un gobierno nacional de derecha con una administración distrital avalada por un partido de centro izquierda, las diferencias ideológicas no fueron obstáculo para la configuración de circuitos de retroalimentación en los que ambas administraciones -nacional y distrital-

compartieron los mismos apoyos provenientes de empresarios ávidos de acceso a jugosas contrataciones con el sector público sin someterse a la molestia de la libre competencia.

### **5.1. El ambiente corruptor (2002 – 2010): Captura de la regulación, la institucionalidad y la burocracia.**

Las normas fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano delimitan el marco en el que las relaciones entre la esfera de los asuntos públicos y la esfera de los negocios privados adquieren sentido dentro del Estado Social de Derecho. Los artículos 209, 333, 365 y 369 de la Constitución Política señalan que:

Const., 1991, art 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Const., 1991, art 333: La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

Const., 1991, art 365: Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

Const., 1991, art 369: Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

A pesar del carácter abstracto del “interés general” y del “bien común”, estas disposiciones los definen como el límite dentro del cual las relaciones de ambas esferas conservan su carácter legítimo y legal; de un lado, la libertad no es un derecho ilimitado, sino que implica responsabilidades respecto del marco regulatorio del Estado Social de Derecho; de otra parte, si bien el Estado se abroga la completa responsabilidad de los servicios públicos, no se hace a su control y gestión monopólica sino que admite transferir su prestación hacia particulares.

De todas formas esta es una relación desigual en la que el Estado conserva las prerrogativas de interferir sobre los intereses particulares para preservar el interés general. Dos principios son fundamentales en la intervención estatal; de un lado, el

principio de la planeación, que remite al ámbito de la autonomía del Estado, y el principio de la libre concurrencia, que remite al ámbito del pluralismo. Desde nuestro enfoque, el primero constituye una necesidad que deviene del despotismo estatal y el segundo una obligación que demanda el espacio social en el que se ejerce el despotismo, pero ambos constituyen funciones sociales esenciales.

La capacidad interventora del Estado sobre la libre voluntad de los contratantes aparece diáfana en la facultad que asiste a los jueces para declarar de oficio la nulidad absoluta de un contrato. Esta prerrogativa constituye el espacio de la autonomía del derecho como garantía de la legitimidad de las relaciones contractuales pues en este el interés general trasciende el interés privado:

Const., 1991, art 44: Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando: 1º. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; 2º. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal. 3º. Se celebren con abuso o desviación de poder. 4º. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y 5º. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley.

Const., 1991, art 45: La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.

La misma prerrogativa del juez, en este caso sobre los procesos de contratación estatal se encuentra definida en los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) en los siguientes términos:

Art. 44: Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando: 1º. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; 2º. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal. 3º. Se celebren con abuso o desviación de poder. 4º. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y 5º. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley.

Art. 45: La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.

Art. 45: La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del Ministerio Público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.

A partir de los artículos 365 y 369 de la Constitución de 1991 y de su posterior desarrollo en el Decreto 2171 de 1992, la Ley 105 de 1993 (Por la cual se dictan

disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones) y la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), se crearon los contratos de concesión en infraestructura vial como modalidades de asociación mediante las cuales el Estado transfiere a actores privados la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial de servicios, bienes y obras públicas que permanecen bajo el control, la vigilancia y la garantía del Estado.<sup>101</sup> Si bien en el espíritu de la Constitución de 1991 este tipo de iniciativas obedecen al principio de economía, bajo el supuesto de que esta modalidad permite obtener mayores y mejores servicios por la misma cantidad de dinero y una más oportuna y productiva explotación de los bienes estatales, el logro de estos supuestos implica un escenario de fortaleza institucional capaz de ejercer efectivamente las prerrogativas estatales, que consisten en calcular costos, prever riesgos, predefinir cómo se prestará el servicio, cómo se construirá la obra, cómo se explotará el bien, prevenir la corrupción del contrato, e impedir que el privado abuse de su posición. Estas capacidades son necesarias en tanto que el Estado representa los intereses de un tercero que es la sociedad, cuyos recursos de naturaleza pública son utilizados para financiar o pagar las obligaciones contractuales. Aunque los ciudadanos no suscriben el contrato, son los directamente afectados por la calidad de los servicios prestados y por las tarifas impositivas con las que el Estado autoriza al privado para explotar el servicio o el bien público.

El cuidado de ese interés general parece preservarse en esta regulación mediante dos principios de la acción estatal; de un lado, el principio de la planeación, que remite al ámbito de la autonomía del Estado, y del otro, el principio de la libre competencia y la selección objetiva, que remite al ámbito del pluralismo. En un Estado capaz y autónomo, no podrían violarse ninguno de estos principios sin incurrir en un comportamiento ilegal y enfrentar la persecución y la penalización correspondiente a la gravedad del delito; en un Estado bajo captura, los agentes captores podrían influir en la estructura regulatoria al punto de legalizar comportamientos violatorios de esos principios, sin mayores consecuencias políticas, disciplinarias, fiscales o penales.

La historia de la regulación de los contratos de concesión durante los últimos 27 años indica un proceso de tanteo regulatorio, institucional y burocrático, y de acumulación de capacidades, por el cual el Estado pasó de asumir riesgos

---

<sup>101</sup> “Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.” (Congreso de Colombia. (Octubre 28 de 1993) Numeral 4, artículo 32, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]).

excesivos en favor de los primeros concesionarios privados en 1993, hasta alcanzar un nivel de equilibrio entre riesgos y beneficios para ambas partes con la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura en el año 2011, y la promulgación de la Ley 1508 de 2012 que reguló las Asociaciones Público-Privadas.

No obstante, la observación de los cambios regulatorios, institucionales y burocráticos ocurridos en el periodo 2002 – 2010, durante el cual la política de concesiones estuvo articulada al Instituto Nacional de Concesiones INCO, señala un proceso de ajuste contrario a la acumulación de experiencias y capacidades previas, que pasó de la violación ilegal de los principios de planeación y libre competencia, a la legalización de la violación de esos principios con mínimos costos para los actores públicos y privados de más alto nivel en el ámbito nacional. En estas condiciones de baja autonomía y pérdida de pluralismo, la política de concesiones en materia de infraestructura configuró una economía de captura.

### **5.1.1. Generaciones contractuales en la política de concesión de infraestructura entre 1993 y 2019**

La planeación, desarrollo y evaluación de las concesiones de infraestructura vial mediante la figura de la Asociación Público-Privada en Colombia han estado a cargo sucesivamente de tres entidades estatales; entre 1992 y 2003 por el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS (Decreto 2171 de 1992), entre 2003 y 2011 por el Instituto Nacional de Concesiones – INCO (Decreto 1800 de 2003) y entre 2011 y 2019 por la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI (Decreto 4165 de 2011). A cargo de estas entidades han estado el desarrollo de las concesiones viales de 1ª, 2ª, 3ª y 4ª Generación, mediante las cuales se ha venido ejecutando la modernización de infraestructura vial del país, su interconexión interna y sus conexiones con los mercados internacionales.

De acuerdo con el marco legal vigente desde las leyes 80 y 105 de 1993, hasta la promulgación de la Ley 1508 de 2012 que reguló las Asociaciones Público-Privadas, los contratos de concesión se definieron como aquellos celebrados por las entidades estatales con un concesionario para la construcción, operación, explotación, conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien.

Las experiencias del Estado en su proceso de contratación con el sector privado desde las primeras concesiones firmadas en agosto de 1994 hasta las más recientes, definieron una evolución de los contratos de concesión en los que han cambiado sustancialmente las garantías que ofrece el Estado al concesionario, la distribución de riesgos entre el Estado y el privado, la forma de remunerar los contratos, y los límites de modificación y plazos de los mismos. Estas

transformaciones quedaron plasmadas en las distintas evaluaciones emitidas mediante los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, definiendo hasta la actualidad cuatro generaciones contractuales.

1. **Primera Generación (1993 – 1997):** La primera generación de contratación adquirió vigencia a partir de la publicación de la Ley 80 de 1993 o Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y de la Ley 105 de 1993 o Ley de Transporte. De acuerdo con los principios de la Nueva Gerencia Pública (New Public Management), esta Ley abandonó la práctica de definir pormenorizadamente los procedimientos burocráticos que permiten realizar ejercicios de control ex ante, y en cambio, formuló un conjunto de principios administrativos fundamentales que los funcionarios debían considerar a la hora de ejecutar su labor misional, evaluada con base a criterios de control ex post. El objeto era transmitir una mayor versatilidad al ejercicio de la administración pública basándose en resultados antes que en procedimientos legales. Es con base a estas consideraciones que se define la Ley de Contratación como una ley de principios antes que una ley de procedimientos.

Con el objeto de atraer a los inversionistas, los primeros contratos de concesión desarrollados por el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- ofrecieron garantías de ingreso mínimo para los concesionarios, con lo que el Estado asumió en la práctica todos los riesgos que pudieran afectar el ingreso mínimo exigible por el concesionario.

Las limitadas capacidades del gobierno y del Estado se trasladaron a estas nuevas condiciones de desarrollo, de modo que las amplias garantías otorgadas por el Estado a los concesionarios se combinaron con la falta de planeación y previsión de riesgos, la demora en la aprobación de licencias ambientales, cambios necesarios en los diseños iniciales con mayor cantidad de obra, retraso en la adquisición de predios o problemas de concertación con las comunidades. El resultado, evaluado mediante el Documento CONPES 2765 de 1995 (Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2765 de 1995). Bogotá D.C. Colombia: DNP., estableció que el Estado asumió riesgos que no estaba en condiciones de controlar y, consecuentemente, recomendó ajustes para los nuevos contratos:

- Hacer una mejor distribución de riesgos entre el Estado y el concesionario con base a sus respectivas capacidades de control.
- Preparar los estudios previos hasta el punto en que los proponentes pudieran cuantificar los riesgos reales de construcción, diseño y demanda.
- Eliminar el exceso de garantías asumidas por el Estado por las que se redujeron las ventajas de la participación privada.

Bajo esta generación de contratación se acordaron trece concesiones.<sup>102</sup>

2. **Segunda Generación (1997 – 2001):** El Documento CONPES 2775 de 1995 recogió las recomendaciones del Documento CONPES 2765 del mismo año e inició un programa de mejoramiento que determinó una mayor exigencia en el detalle de los estudios y diseños para adelantar los proyectos, también traspasó los riesgos de construcción, comercial y financiero al concesionario. La nueva modalidad contractual se aplicó en diciembre de 1997 con la Sociedad Concesionaria del Magdalena Medio (COMMSA) y en enero de 1999 con la Unión Temporal Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca (Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 2775 de 1995).

A partir de esta generación los riesgos de construcción y los riesgos comerciales pasaron al contratista; se eliminaron las “garantías de ingreso mínimo a plazo fijo” y se introdujo la fórmula de remuneración por “Ingreso esperado a plazo variable”, en la que el plazo de explotación del servicio u obra se prolonga hasta el momento en que el concesionario obtiene los ingresos determinados previamente en el contrato; alcanzado el ingreso esperado el contrato termina automáticamente y la infraestructura se revierte al Estado.

Con el propósito de traspasar al concesionario la mayor cantidad de riesgos y disminuir los aportes de la nación, estos se definieron en el mecanismo de adjudicación, que estimuló a que los contratistas asumieran estos riesgos para ganar la competencia. Las adiciones contractuales superiores al 50% del valor del contrato original, que eran viables en la primera generación de contratación, quedaron expresamente prohibidas por la vigencia del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (Congreso de Colombia. (Octubre 28 de 1993) Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]).

Para evitar las demoras en la iniciación de las obras y los consecuentes sobrecostos en contra del Estado, en esta nueva generación el INVÍAS quedó obligado a entregar el 90 % de los predios y las licencias ambientales al concesionario antes del inicio de la etapa de construcción. De esta generación solo la concesión Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca se encuentra en operación, luego de que el INVÍAS declarara incumplimiento del contratista en el caso de la Concesionaria del Magdalena Medio S.A. (COMMSA).

---

<sup>102</sup> Las concesiones otorgadas en esta primera generación fueron: Santa Marta-Riohacha-Paraguachón; Malla Vial del Meta; Los Patios La Calera-Guasca y El Salitre-Sopó-Briceño; Bogotá-Cáqueza-Villavicencio; Bogotá (El Cortijo)-Siberia-La Punta-El Vino; Cartagena-Barranquilla; Desarrollo Vial del Norte de Bogotá; Fontibón-Facatativá-Los Alpes; Girardot-Espinal-Neiva; Desarrollo Vial del Oriente de Medellín y Valle de Río Negro; Armenia-Pereira-Manizales (Autopistas del Café); y departamentales: Barranquilla-Ciénaga (Atlántico); Buga-Tuluá-La Paila (Valle del Cauca).

3. **Tercera Generación o “Generación de la Captura” (2001 – 2011):** El documento CONPES 3045 de agosto 17 de 1999 definió el contrato de concesión como

...un negocio financiero que se concreta o materializa a partir del diseño, construcción, mantenimiento y operación de una obra pública en virtud del cual el concesionario, directa o indirectamente, realiza una inversión para financiar el Contrato estatal de concesión, a cambio de una remuneración, que consiste en el mecanismo pactado para el retorno del capital invertido (su utilidad), la cual se mide usualmente, mediante la Tasa Interna de Retorno del flujo del proyecto que se compone del capital invertido por el concesionario y los flujos de caja que se obtienen de restar de los ingresos del proyecto todos los costos y gastos en los que se incurre. (Departamento Nacional de Planeación. Programa de Concesiones Viales 1998 – 2000: Tercera Generación. Documento CONPES 3045 de 1999).

Tanto el Documento CONPES 3045 de 1998 como el Decreto 423 de 2001, reglamentario de la Ley 448 de 1998, señalaron reglas para la adopción de una política de riesgo contractual del Estado que en adelante estaría dirigida desde el Consejo Nacional de Política Social y Económica – CONPES-, encargado además de revisiones anuales para asegurar la adaptabilidad de los procesos contractuales. En esta modalidad de contratación se mantuvo una estructura muy similar a la de la segunda generación, con ingreso esperado y plazo variable, con mayor carga de riesgo para el concesionario, pero el concedente retuvo el riesgo geológico en caso de túneles debido al antecedente de la fallida concesión Commsa.

El gobierno de Álvaro Uribe modificó las condiciones regulatorias de esta generación de infraestructura. Mediante el decreto 1800 de 2003 creó el Instituto Nacional de Concesiones –INCO- que hasta el año 2011 tuvo el objeto de estructurar y administrar los negocios de infraestructura de transporte desarrollados con participación del capital privado. Reformó la Ley 80 de 1993 mediante la Ley 1150 de 2007 que derogó la prohibición de adicionar contratos de concesión por encima del 50% de su valor, y autorizó la renegociación de los contratos sin límites en el valor (Congreso de Colombia (Julio 16 de 2007)). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]). El Decreto 3460 de 2008 limitó las competencias del CONPES para conceptuar sobre política de riesgo contractual del Estado haciendo del concepto del CONPES un formalismo con escasos o nulos criterios técnico-económicos (Presidencia de la República (Septiembre 12 de 2008)). Por el cual se establecen los parámetros para el otorgamiento del concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para la prórroga o adición a contratos de concesión de obra pública nacional. [Decreto 3460 de 2008]). El mismo decreto permitió hacer adiciones o prórrogas a contratos a punto de vencerse. De esta generación se concesionaron un total de 9 proyectos.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Las concesiones otorgadas en esta tercera generación fueron: Briceño-Tunja-Sogamoso; Área Metropolitana de Cúcuta, Ruta Caribe; Pereira-La Victoria; Córdoba-Sucre; Transversal de las Américas 1; Ruta del Sol I; Girardot-Ibagué-Cajamarca; Ruta del Sol III.

4. **Cuarta Generación (2011 a la actualidad):** Mediante el Decreto 4165 de 2011 el INCO fue liquidado y en su reemplazo se creó la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), con la iniciativa gubernamental de llevar a cabo el plan más ambicioso en la historia de la infraestructura colombiana. A la par de la ANI se creó la Financiera de Desarrollo Nacional –FDN- (Decreto 4174 de 2011) como un banco de desarrollo especializado en la financiación y estructuración de proyectos de infraestructura. Con ese objeto se promulgó también la Ley 1508 de 2012 como marco jurídico para regular las “Asociaciones público-privadas”, siendo las concesiones una de sus modalidades. En este nuevo marco los mecanismos de pago quedaron expresamente vinculados a la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura.

La Ley de Infraestructura 1682 de 2013 definió aún más el modelo regulatorio en este tipo de contratación, con mayores exigencias de planeación de proyectos desde su fase de estructuración, clarificación de aspectos contractuales y resolución de controversias y fortalecimiento institucional y financiero del sector de infraestructura de transporte.

Este nuevo marco redujo la discrecionalidad gubernamental y burocrática para definir pagos, plazos y distribución de riesgos de los contratos entre el sector público y privado, transfiriendo estas disposiciones al ámbito regulatorio del derecho público en el que tanto el Estado concedente como los concesionarios privados quedaron obligados por los principios de planeación, economía y competencia.

Mediante este último modelo contractual se diseñó el programa más amplio de inversiones en infraestructura que superó la suma de las contrataciones durante las tres generaciones anteriores. Se trata de la construcción y la rehabilitación de más de 7.000 kilómetros de vías, que contemplan dobles calzadas (más de 1.370 km); 1.300 viaductos (146 km) y 141 túneles (125 km) a través de 40 proyectos que se planeó ejecutar en máximo seis años a partir de la fecha de su adjudicación (MAB Ingeniería de Valor. 26/11/2016). De estas concesiones hoy se encuentran 7 en estado de preconstrucción y 23 más en construcción, para un total de 30, con una inversión que supera los 15 000 millones de dólares.<sup>104</sup>

La evolución del ambiente regulatorio en materia de contratación de infraestructura pública a cargo de concesionarios privados puede observarse en la tabla 8 que sintetiza los principales cambios en las generaciones de contratación en cuanto al

---

<sup>104</sup> Las concesiones otorgadas en esta tercera generación fueron: Autopista al Río Magdalena; Autopista Conexión Pacífico 1; Autopista Conexión Pacífico 2; Autopista Conexión Pacífico 3; Autopista al Mar 1; Autopista al Mar 2; Autopista Conexión Norte; Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó; Bucaramanga-Pamplona; Cartagena-Barranquilla-Circunvalar de la Prosperidad; Honda-Puerto Salgar-Girardot; IP-Accesos Norte a Bogotá; IP-Ampliación a Tercer Carril Doble Calzada Bogotá-Girardot; IP-Antioquia-Bolívar; IP-Cambao-Manizales; IP-Chirajara-Fundadores; IP-GICA; IP-Malla Vial del Meta; IP-Neiva-Girardot; IP-Vías del Nus; Mulaló-Loboguerrero; Pamplona-Cúcuta; Perimetral de Oriente de Cundinamarca; Popayán-Santander de Quilichao; Puerta de Hierro-Palmar de Varela y Carreto-Cruz del Viso; Rumichaca-Pasto; Santana-Mocoa-Neiva; Transversal del Sisga; Villavicencio Yopal.

marco regulatorio, la asunción de riesgos, el tipo de remuneración y el desarrollo de capacidades estatales.

Tabla 8: Evolución de las generaciones de contratación de infraestructura pública			
Primera Generación (1993 – 1997): INVÍAS	Segunda Generación (1997 - 2001): INVÍAS	Tercera Generación (2001 – 2011) o Generación Capturada: INCO	Cuarta Generación (2011 - 2019): ANI
<p>Ley 80 de 1993 <u>CON</u> adiciones contractuales por encima del 50% del valor del contrato.</p> <p>Remuneración: Garantías de ingreso mínimo a plazo fijo para los concesionarios con altos riesgos para el Estado. El Estado ofrece anticipos de dinero para iniciar las obras.</p> <p>Bajas capacidades del Estado: Falta de planeación, lenta gestión de licencias ambientales, cambios en diseños iniciales con mayor cantidad de obra, retraso en la adquisición de predios, problemas de concertación con las comunidades.</p>	<p>Ley 80 de 1993 <u>SIN</u> adiciones contractuales por encima del 50% del valor del contrato.</p> <p>Remuneración del concesionario por Ingreso esperado a plazo variable. Los riesgos de construcción, comercial y geológico pasaron al concesionario. El Estado ofrece anticipos de dinero para iniciar las obras.</p> <p>Aumentan capacidades del Estado: Exigencia de entregar el 90 % de los predios y las licencias ambientales al concesionario antes del inicio de la etapa de construcción.</p>	<p>Reforma de la Ley 80 de 1993 mediante Ley 1150 de 2007. Autorizó adición de contratos sin límites en el valor.</p> <p>Remuneración del concesionario por Ingreso esperado a plazo variable. La renegociación de contratos transfirió los riesgos del concesionario en contra del Estado. El Estado ofrece anticipos de dinero para iniciar las obras.</p> <p>Destruye capacidades del Estado: El Principio de planeación se suspende. Se deroga la política de riesgo contractual a cargo del CONPES y la trasfiere a la discrecionalidad del Ministro de Transporte y el Gerente del INCO.</p>	<p>Ley 1508 de 2012. Deroga disposiciones corruptoras de la Ley 1150 de 2007. Limita las concesiones a 30 años; la renegociación no puede superar el 20% del valor original.</p> <p>Remuneración del concesionario por entrega efectiva de la infraestructura en condiciones de funcionamiento y servicio.</p> <p>Elimina el pago de anticipos de dinero a los concesionarios.</p> <p>Potencia las capacidades del Estado (Ley de Infraestructura 1682 de 2013): Adjudicación de concesiones con estudios vigentes técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero y jurídico. Descripción completa del proyecto con diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización y explotación, entre otros. Expropiación de predios expedita, sin esperar la culminación de procesos judiciales.</p>

La tabla señala un proceso evolutivo de aprendizaje y desarrollo de capacidades estatales, intervenido por un sistema corruptor que destruyó capacidades autonómicas e infraestructurales para favorecer a un sector de políticos y contratistas profundamente enraizados en la estructura clientelar que se analizó en el capítulo cuatro.

Si en las primeras dos generaciones hubo fallas derivadas de un ambiente con escasas capacidades estatales para calcular el balance de riesgos y beneficios público privados de la política contractual, en la tercera generación el aumento de capacidades fue contrarrestado mediante la destrucción de las mismas en cabeza del principal. En estas condiciones fue posible que agentes y clientes configuraran una economía de captura alrededor de la política de concesiones de infraestructura que, primero fue ilegal, pero luego pasó a ser legalizada, aunque seguía siendo ilegítima y corrupta a un nivel sistémico.

### **5.1.2. Cambios en el ambiente regulatorio en contra de los principios de planeación y libre competencia**

La administración de Álvaro Uribe Vélez se propuso desde el principio una amplia reforma del Estado y de la Constitución Política bajo las premisas del New Public Management, que ya venían siendo aplicadas de manera gradual desde 1990; para ello desplegó mecanismos como el “Referendo contra la corrupción” y la Ley 790 de 2002 que le concedió facultades extraordinarias para la renovación de la administración pública.<sup>105</sup> Ambos mecanismos estuvieron orientados a una “modernización del Estado” entendida como el ajuste de los fines del Estado al marco de la sostenibilidad financiera, y el límite de las discusiones políticas al marco de la gestión administrativa o el denominado “Estado gerencial”, orientado por principios de austeridad, eficiencia, eficacia, productividad y gestión por resultados (Uribe, 2003, 262).

El eje económico del Gobierno se centró en la Política de Confianza Inversionista, destinada a ofrecer amplias garantías de inversión con estímulos tributarios para el sector privado, combinados con una reforma laboral orientada a flexibilizar el mercado de trabajo mediante instrumentos como las cooperativas de trabajo asociado y la ampliación de la jornada laboral ordinaria, entre otros.

Claro y polémico mensaje del nuevo gobierno al sector privado y los contratistas del Estado fue el nombramiento de Fernando Londoño Hoyos al frente del Ministerio

---

<sup>105</sup> El referendo contra la corrupción y la politiquería proponía medidas como suprimir las defensorías y personerías locales delegando sus funciones en la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; congelar por dos años, los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos, al igual que los salarios y las pensiones superiores a dos salarios mínimos legales mensuales; reducir el número de congresistas, limitar el valor de las pensiones de los servidores públicos a 20 salarios mínimos y ampliar los requisitos para la creación de partidos políticos, así como las reglas para adquirir la personería jurídica de los movimientos, entre otros.

del Interior y Justicia. Como abogado de grandes firmas había promovido las garantías de ganancia para sus clientes en desmedro de la defensa jurídica del Estado y los recursos públicos; siendo ministro no dudó en utilizar el cargo para favorecer a sus antiguos clientes (Ver: Consejo De Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Rad. 11001032500020050006800, 2017).<sup>106</sup>

La activa participación privada en el desarrollo de la infraestructura se encontraba ya considerada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, contemplando la vinculación del capital privado a los proyectos de infraestructura, así como la preocupación por el profundo impacto fiscal generado por las garantías estatales otorgadas a este tipo de contratos. Un breve diagnóstico de los problemas asociados a las concesiones explicaba que se debían a: 1) La deficiente información técnica sobre los proyectos; 2) Inexistencia de un marco regulatorio adecuado; 3) Sobreestimación de los tráficos. De acuerdo con el nuevo gobierno, era necesario fortalecer las entidades ejecutoras y concedentes mejorando su capacidad de gestión contractual, y crear una política pública explícita de concesiones para asegurar los beneficios y racionalizar los impactos fiscales (Uribe, 2003: 121-122).

A pesar del diagnóstico, la acción reformadora desplegada por el mandatario se orientó a la reducción del Estado mediante la creación de nuevas entidades que, con menos funcionarios, menos regulaciones y dudosas credenciales burocráticas, pretendieron absorber funciones de múltiples entidades que fueron liquidadas. Elemento sobresaliente de esta política fue la eliminación de ministerios mediante la fusión en nuevas carteras multifuncionales; la aplicación de esta política de austeridad implicó la desaparición de los ministerios de justicia, trabajo, salud y medio ambiente, creando unos vacíos de regulación que impactaron negativamente en el ambiente del sistema político y favorablemente en los sistemas corruptores.

Entidades creadas bajo este modelo criollo de New Public Management, como el Instituto Nacional de Concesiones INCO, o el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, nacieron capturadas en su capacidad de gestión política, social y contractual, debido a la extrema dependencia del gobierno central y su red clientelar, así como por la calidad de la burocracia proveniente de esas clientelas.

Como consecuencia de ello, además del Ministro del Interior y de Justicia Fernando Londoño Hoyos, el Ministro de Transporte Andrés Uriel Gallego, el viceministro de transporte Gabriel García Morales, y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Andrés Felipe Arias, entre otros, fueron acusados de graves delitos contra la administración y la contratación pública.

---

<sup>106</sup> Londoño fue destituido como Ministro del Interior y Justicia por hacer uso de sus facultades “de manera grave y dolosa” para favorecer al consorcio italiano RECCHI GRANDI LAVORI que había sido su cliente antes de tomar la investidura ministerial. Ver: Semana.com. (6/6/2002) El terremoto político. El nombramiento del nuevo ministro del Interior sorprendió, desconcertó e indignó. ¿En que estaba pensando el presidente Uribe? (En línea: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-terremoto-politico/51154-3>)

**5.1. 2.1. Reforma de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) mediante la Ley 1150 del 2007 (Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos).**

El espíritu constituyente de 1991 desarrollado en la Ley 80 de 1993, introdujo los principios de planeación, libre concurrencia, transparencia, economía, responsabilidad, y selección objetiva, como pilares de la actividad contractual del Estado. Como tal, la Ley 80 de 1993 constituye una ley de principios porque en ella estos dejan de ser pautas de comportamiento y adquieren rango legal que condiciona la actuación administrativa sin predefinir taxativamente los límites de los procesos a cargo de las autoridades burocráticas; ello implica que la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato, y los actos administrativos que se demuestren contrarios a estos principios quedan viciados de nulidad.

Como medida de precaución frente a la discrecionalidad de la que pueden gozar los administradores públicos en ejercicio de su actividad misional, el artículo 40 de la ley 80 de 1993 prohibió expresamente la adición de contratos de concesión de obra por encima del 50% de su valor original. Debido a los largos periodos de tiempo que pueden prolongarse y a la existencia de factores desconocidos que se desencadenan durante la vigencia de los contratos de concesión, la ley permitió los procesos de renegociación, pero a la vez ordenó la reducción de la incertidumbre y los riesgos sobrevinientes mediante el refuerzo de la actividad planificadora al punto que el administrador público pueda conocer de antemano el valor real del contrato y considerar adecuadamente las propuestas licitatorias que se demuestren, o muy bajas o muy altas, respecto al valor ponderado del contrato.

En todo caso, ante la necesidad de ajustar las cargas del contrato durante el periodo de vigencia, la ley dejó un amplio margen de renegociación elevado al 50% del valor del contrato inicial, lo que revela, o bajas capacidades del Estado para calcular los costos reales de la infraestructura y planificar con base en estos, o la influencia de sectores políticos y empresariales interesados en obtener beneficios de ese alto margen de renegociación.

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, el INCO se distinguió por la activa renegociación de contratos de anteriores generaciones antes que promover nuevas contrataciones bajo los términos más rigurosos de la tercera generación. Junto con la recurrencia de los conocidos problemas de planificación en la etapa precontractual, este comportamiento impactó negativamente sobre la transparencia, la economía y la responsabilidad en la contratación pública. Tanto para los medios de comunicación como para entidades técnicas como la Cámara Colombiana de la Infraestructura, la cartera de transporte adolecía de debilidades institucionales y burocráticas que pusieron al país al borde del colapso en infraestructura vial durante el primer mandato de Uribe; en consecuencia, exigían cambios radicales

comenzando con el cambio del ministro Andrés Uriel Gallego y la selección de un buen técnico en la gerencia general del INCO.

Paradójicamente, la solución que encontró el gobierno de Uribe en su segundo periodo fue ampliar la discrecionalidad de su Ministro y de los gerentes del INCO, llevando su proceso de reforma del Estado al campo de la regulación contractual con objeto de superar la “obsolescencia” de las reglas de 1993. De esta iniciativa surgió la Ley 1150 de 2007 que modificó la anterior Ley de Contratación. En términos de ese gobierno

[...] sólo si el proceso contractual es más eficiente, podrá el mismo ser más transparente. En ese sentido, será la agilidad y simplicidad de los procesos, la mejor garantía de la probidad en el manejo de los recursos públicos involucrados. No creemos en consecuencia en la premisa propia de regulaciones anacrónicas, en el sentido de que la proliferación de trámites sea la forma de evitar prácticas corruptas. Por el contrario, la mayor agilidad y eficiencia no sólo reducirá los costos de transacción que encarecen la contratación pública sino que además tendrá como fruto la eliminación de espacios que puedan ser utilizados desde la venalidad para usufructuar indebidamente el patrimonio de los colombianos. (En Benavides, J. L. 2008: 13)

Las premisas citadas son las del New Public Management: más eficiencia, más agilidad y simplicidad de procesos, menos regulación, menos trámites anacrónicos, menos costos de transacción y menos corrupción. No obstante, nuestro análisis indica que, amparado en esas premisas, el gobierno Uribe normalizó conductas que venían practicándose en el INCO durante el primer gobierno de Uribe y que a la luz de la Ley 80 contravienen la legalidad y los principios de la racionalidad pública.

En principio el Proyecto de Ley planteó en su artículo 15 nuevas limitaciones a los contratos de concesión estableciendo su duración a 10 años, prorrogables por 10 años más por una sola ocasión luego de demostrarse su necesidad mediante estudios técnicos y económicos. Objeciones tanto de la Cámara Colombiana de la Infraestructura y del Ministro de Transporte generaron una importante mutación del artículo, de modo que el nuevo proyecto de Ley en su artículo 29 estableció:

Art 29: De la adición y prórroga de los contratos de concesión de obra pública. El valor de los contratos de concesión de obra pública podrá adicionarse hasta en un sesenta por ciento (60%) del valor inicial del contrato, siempre y cuando no implique modificación del objeto contractual. (En Pérez Ramírez, L. S. 2017: 23)

A este planteamiento le siguieron nuevas objeciones del Ministro Andrés Uriel Gallego, esta vez con el respaldo de 40 Representantes a la Cámara, solicitando “clarificar” el proceso de adición de las concesiones de obra pública que permitiera hacer uso de la herramienta de adición, particularmente para los contratos de primera y segunda generación. La concertación del Ministro con los Representantes consistió en “limitar el usufructo de las concesiones” de modo que estas solo podrían ser adicionadas en el 60% del plazo con la respectiva aprobación del CONPES. La

Representante Liliana Barón Caballero contraobjetó que la Ley 80 de 1993 ya posibilitaba adiciones hasta del 50%, que las nuevas condiciones planteadas constituían por sí mismas un cambio del objeto contractual, lo que era ilegal, y que permitirían abusos de la administración. Objeciones de este tipo no fueron tenidas en cuenta en la redacción de la norma.

El artículo 28 finalmente aprobado en la conciliación de Senado y Cámara demolió la prohibición taxativa de renegociar o adicionar los contratos por encima del 50% de su valor inicial y autorizó la prórroga o adición *“hasta por el 60% del plazo estimado independientemente del monto de la inversión”*; con ello el principio de planeación fue puesto en suspenso, reemplazado por la entera discrecionalidad del administrador público, pues el valor del contrato dejó de ser el criterio decisivo.

De acuerdo con Benavidez J. L. (2008) la adición de un contrato pone en tela de juicio la planificación y la estructuración a que obliga mediante estudios y diseños previos la Ley 80 de 1993. En el caso del artículo en cuestión, el montaje financiero que surge de las diferentes variables hace que la modificación del plazo incida directamente sobre los distintos factores que caracterizan la concesión, de tal suerte que una modificación del 60% del plazo inicial permite la realización de un contrato muy distante, en su contenido, del inicialmente suscrito; en otras palabras, una adición de este tipo constituye un cambio en el objeto del contrato. Además de esto, aunque la ley demanda soportes técnicos y económicos en cuanto a la recuperación de la inversión, no demanda la misma exigencia para las obras adicionales, lo que abre la puerta a ampliaciones discrecionales y a que las concesiones tengan sistemáticamente un plazo 60% superior al inicial (Benavides, J. L. 2008: 49, 50).

Como mecanismo legitimador de la arbitrariedad, el mismo artículo estableció que:

Toda prórroga o adición a contratos de concesión de obra pública nacional requerirá concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES-.

Sin embargo el Decreto 3460 de 2008 limitó las competencias del CONPES para conceptuar previamente sobre las prórrogas o adiciones y aumentó la discrecionalidad de la entidad contratante para formular las solicitudes, haciendo del concepto del CONPES un mero formalismo con escaso o nulo criterio técnico-económico. El mismo decreto posibilitó hacer adiciones o prórrogas a contratos a punto de vencerse, pudiendo realizarse antes de seis meses del vencimiento o incluso menos tiempo en relación con la entrada en vigencia del decreto en septiembre de 2008.

### **5.1.2.2. Degradación de la Política Nacional De Riesgos Contractuales del CONPES mediante el Decreto 3460 de 2008.**

El Decreto 423 de 2001, reglamentario de la Ley 448 de 1998, delegó en el CONPES el diseño de la política nacional de riesgo contractual del Estado (art. 15, 16) y obligó a las entidades territoriales a someter sus decisiones de contratación a esta política. Como funciones del CONPES respecto de la política de riesgo contractual del Estado, este debería diseñar las directrices orientadoras de las entidades estatales para estructurar los proyectos con participación de capital privado en infraestructura, y definir los riesgos asumibles por el Estado mediante obligaciones contractuales. Consecuentemente ordenó que los contratos desarrollados por las entidades territoriales o descentralizadas contaran con concepto favorable respecto de su adecuación a la política de riesgo contractual del Estado definida por el CONPES.

El artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 conservó el requerimiento del concepto favorable del CONPES en caso de prórrogas o adiciones contractuales, sin embargo, el Decreto 3460 de 2008, en desarrollo expreso del citado artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, degradó estas funciones y las traspasó al arbitrio de la entidad contratante al ordenar que:

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, con el fin de emitir su concepto, evaluará la solicitud y su sustentación únicamente con base en los siguientes criterios:

1. Que la obra pública nacional concesionada esté incluida o se enmarque dentro de las metas, planes, proyectos o programas del correspondiente Plan Nacional de Desarrollo, o sea declarada de importancia estratégica por el mismo CONPES.
2. Que la prórroga o adición de la concesión se enmarque en las políticas de desarrollo económico y social que hubieren sido señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

Los demás asuntos relativos a la prórroga o adición del contrato de concesión de obra pública nacional, serán de exclusiva competencia y responsabilidad de la entidad contratante.

Los beneficios de la Ley 1150 de 2007 fueron puestos a prueba en julio de 2008, cuando el propio gobierno, a través del ministro de transporte Andrés Uriel Gallego y el gerente del INCO Álvaro José Soto, presentó ante el CONPES una solicitud general para renegociar la totalidad de las concesiones existentes -incluyendo las recientemente adjudicadas-, demandando adiciones por 1,8 billones de pesos.<sup>107</sup>

En estas circunstancias, el Documento CONPES 3535 de 2008, autorizó prórrogas y adiciones para todas las concesiones existentes a cargo del INCO en ese

---

<sup>107</sup> Equivale a 991 millones de dólares respecto a la tasa de cambio del 03 de julio de 2018.

momento; el mismo documento declaró de importancia estratégica esas mismas obras. Es decir que en el mismo proceso de solicitud para realizar prórrogas y adiciones, se solicitaba la declaración de importancia estratégica, requisito que aún no se había surtido hasta entonces. Desde luego era imposible que tanto el Ministro de Transporte como el Gerente General del INCO presentaran estudios o justificaciones técnicas para respaldar la decisión de prórroga y adición de las 21 concesiones vigentes, pero estas dejaron de ser necesarias por cuanto el Decreto 3460 de 2008 estableció como único criterio que los proyectos fueran declarados de importancia estratégica, o que correspondieran a políticas de desarrollo económico y social (Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3535 de 2008).

A pesar de que conservó el papel formal de autorizar los proyectos de contratación mediante su concepto previo, el CONPES fue despojado de su competencia como autoridad de la política de riesgos contractuales, esto con el aval del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación. Otros Documentos CONPES como el 3632 de 2009 fueron emitidos bajo los mismos presupuestos.

A la luz del Modelo Sistémico de la Corrupción, la reforma de la Ley de Contratación y su creación de discrecionalidad para prorrogar o adicionar contratos constituyó un proceso de captura regulatoria con la consecuencia inmediata de crear una economía de captura en torno al ofrecimiento de renegociaciones y prórrogas por fuera de los criterios legales definidos en la Ley 80 de 1993.

Esta práctica, validada por el Documento CONPES (Departamento Nacional de Planeación, Documentos CONPES 3535 y 3563 de 2008 y 3632 de 2009) pasó a ser conocida en el INCO y entre los contratistas como “colgar contratos dentro de otros contratos”; así fue definida por el exgerente del INCO, Juan Manuel Martínez, en su nuevo rol como estructurador de proyectos para gobiernos e inversionistas privados, y al servicio en ese momento del Grupo Solarte:

Sí, digamos como si fuera un proyecto distinto pegado a este que genera esos ingresos. Ahora, es práctica común, no fue el único proyecto, vale la pena revisar el CONPES, si mi memoria no me falla, el CONPES 3535, la ANI o el INCO hizo 14, 13, 12, no sé, número de acciones bajo la misma teoría. (Tribunal Arbitral de Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- Contra la Unión Temporal Desarrollo Vial Del Valle Del Cauca y Cauca y Otros, 2016: 448)

De acuerdo con el gerente general del INCO, Álvaro José Soto, solo se trataba de ajustar el procedimiento de las adiciones a lo definido por la nueva Ley, no obstante, mediante este ajuste se aprobaron adiciones totalmente desproporcionadas; por ejemplo, para el 2010, la concesión vial Santa Marta-Riohacha-Paraguachón había sido adicionada en el 867,3% y la concesión Bogotá-Cáqueza-Villavicencio había sido adicionada en 720,8% (Comisión Legal De Cuentas, Cámara de Representantes, 2011). A las multimillonarias adiciones se sumó la mayor cuantía

que los ciudadanos deberían pagar en peajes por la extensión de los plazos; la concesión vial del Valle del Cauca y Cauca, que vencía en el 2019, fue extendida hasta el 2054 mediante un contrato leonino a favor del Grupo Solarte. La observación de la Revista Semana fue certera:

[...] aunque el proceso es legal, a todas luces es como si se contratara de nuevo sin mediar una licitación que le permita al país lograr un mejor acuerdo en términos de precio, calidad y experiencia [...] Ello sin contar con la hecatombe vial que hoy tiene bloqueado medio país gracias a la inestabilidad de muchas de las obras hechas. (Revista Semana 26/7/2008).

### **5.1.2.3. Modificación del régimen de garantías de contratación por solicitud expresa de un particular (Decretos 4828 de 2008 y 2493 de 2009)**

La Resolución 67.837 de septiembre de 2018, mediante la cual la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) abrió investigación y formuló pliego de cargos contra Odebrecht y empresas del Grupo Sarmiento Angulo (Grupo Aval), presenta un revelador acervo probatorio que explica los cambios abruptos de la regulación en materia del régimen de garantías contractuales que habían sido recientemente definidos como desarrollo del artículo 07 de la Ley 1150 de 2007.

La ley 80 de 1993 estableció el requerimiento de un régimen de garantías aplicable a los procesos de selección contractual mediante el cual los privados deberían asegurar su capacidad para el cumplimiento de los contratos firmados con el Estado y afrontar sus respectivos riesgos. En desarrollo de la ley se expidieron posteriormente los decretos 679 de 1994, 280 del 2002 y el 2790 de 2002. Como parte del proceso de reforma del Estado adelantado por el Gobierno Uribe, la Ley 1150 de 2007 en su artículo 7º, dispuso la definición de garantías de seriedad de la oferta y una garantía única para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

A solo tres meses de la publicación de los pliegos de condiciones para la licitación del Proyecto Ruta del Sol, declarado de importancia estratégica por el Documento CONPES 3413 de 2006, el gobierno emitió el Decreto 4828 de diciembre de 2008 derogando la regulación anterior, y definió valores específicos para cada uno de los riesgos contractuales y garantías obligatorias establecidos en la Ley 1150 de 2007. Seis meses después de entrar en vigencia el Decreto 4828 de 2008, fue emitido el Decreto 2493 de julio 2009 que lo modificó, rebajando los valores de las mismas garantías que antes habían sido determinadas para enmarcar los procesos estratégicos de concesión definidos en el Documento CONPES 3413 de 2006.

Un cambio de esta naturaleza, durante el desarrollo mismo de una gran licitación en la que ya existían grupos de oferentes con estudios y propuestas adelantadas, constituye de por sí una grave anomalía en relación con la seriedad de un proyecto de reforma estatal, en especial tratándose de la contratación con el sector privado. La Resolución 67.837 de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) reveló

que la abrupta modificación obedeció a una serie de conductas ilegales emanadas de relaciones ilegítimas entre uno de los oferentes privados, la firma estructuradora del proyecto, y el gobierno nacional.

La naturaleza de estas relaciones se describe más adelante cuando expliquemos el funcionamiento del sistema corruptor de la multinacional brasileña Odebrecht y el Grupo Sarmiento Angulo.

### **5.1.3. El ambiente institucional en el Instituto Nacional de Concesiones INCO**

En uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 790 de 2002 y obedeciendo al marco de modernización estatal definido en el Plan Nacional de Desarrollo, el Presidente Álvaro Uribe Vélez creó el Instituto Nacional de Concesiones -INCO- (Decreto 1800 de 2003) como organismo técnico adscrito al Ministerio de Transporte, que asumía funciones del propio ministerio, del Instituto Nacional de Vías, y de la Empresa Colombiana de Vías (liquidada), agrupando todas las modalidades de infraestructura de transporte -salvo la aeronáutica- con objeto de estructurar y administrar los “negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado” (Art. 2). La ambigüedad del término “negocio” para referirse a los proyectos de infraestructura pública operados con participación privada no dejaba de generar suspicacia, pues se trataba de un instituto con múltiples funciones, un reducido personal de planta y un presupuesto superior a los 8 500 millones de dólares.

A pesar de que una de sus funciones principales era diseñar los contratos de concesión y prevenir los riesgos jurídicos de las asociaciones público-privadas, que podían ocasionar onerosas cargas fiscales contra el Estado, la estructura del INCO definida en el Decreto 1880 carecía de una alta oficina jurídica. Debilidades de este tipo podrían resolverse parcialmente mediante la selección de técnicos de alto perfil con capacidad de solucionar las problemáticas que desde el PND se habían advertido acerca de las concesiones, pero la evidencia demuestra que el INCO estuvo muy lejos de cumplir su misión como organismo técnico: durante sus primeros 7 años (Junio de 2003 a Junio de 2010) tuvo 8 gerentes, varios de ellos reemplazados por corrupción y sin las cualidades profesionales que debieran distinguir a un funcionario de este nivel.

El Gerente General nombrado por el presidente era el representante legal de la entidad, pero en el Consejo Directivo, integrado en su mayoría por ministros y representantes del Presidente de la República, tenía voz pero carecía de voto. Esto lo hacía incapaz de orientar efectivamente la entidad u oponerse a alguna de las disposiciones provenientes del ministerio de transporte o a alguno de los actores que influyeran mediante ese canal. En otras palabras, el INCO carecía tanto de autonomía política como de autonomía técnica.

<b>Tabla 9: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL INCO</b>	
Objeto: Estructurar y administrar los “negocios de infraestructura de transporte que se desarrollen con participación del capital privado” (Decreto 1800 de 2003, Art. 2)	
Consejo Directivo compuesto por hombres de confianza del Presidente.	Ministro de Transporte; Ministro de Hacienda y Crédito Público; Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Director del Departamento Nacional de Planeación y un representante del Presidente de la República. El Ministro de Transporte, hombre de máxima confianza del presidente, ejerce el verdadero poder; su posición es inamovible.
Gerente General: Vasallo fiel del Presidente y el Ministro de transporte.	Su posición no tiene que ver con la orientación técnica de la entidad. Es el representante legal y asiste a las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto. Es nombrado de entre la clientela política y a cambio de la fidelidad recibe el cargo y protección. Puede ser removido sin generar alteraciones institucionales (hubo 13 Gerentes Generales en menos de siete años).
Alta oficina de asuntos jurídicos.	No existió. El Gerente General se encargaba de nombrar apoderados en caso de advertir necesidad.
Planta de personal	Hojas de vida propuestas por el Consejo Directivo y nombrada por Presidencia de la República. En 2011 había 55 personas de planta, 120 contratistas y 50 más pagados con fiducias constituidas por los concesionarios.
<b>PROBLEMAS ASOCIADOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de autonomía institucional y capacidad técnica para orientar la labor misional de la burocracia.</li> <li>- La Contraloría evidenció desgüeño administrativo.</li> <li>- Pérdidas billonarias en demandas a favor de los concesionarios.</li> </ul>	<p>Otorgó y operó concesiones fuera del marco institucional. Las decisiones se tomaron por fuera de los principios de la administración pública definidos en la Ley Nacional de Contratación (Ley 80 de 1993).</p> <p>En vez de planeación, libre competencia, economía, transparencia, selección objetiva y eficiencia, se demostró desviación de poder y falsa motivación.</p>

Aunque esta gerencia debería estar encabezada por un alto técnico especialista y con amplia experiencia en la administración de los riesgos contractuales de las concesiones, permaneció bajo el control burocrático del partido conservador y la estructura clientelar de la costa atlántica. Durante su corta existencia el presidente Álvaro Uribe nombró 8 gerentes, constituyendo una altísima rotación para uno de los cargos más importantes y estratégicos de la administración y la economía nacional. La rotación hizo imposible que ningún gerente creara la memoria institucional que le permitiera estructurar la entidad en el corto o mediano plazo y, en cambio, abrió una permanente puerta giratoria; ningún gerente del INCO pudo

acumular análoga experiencia acerca de los procesos de concesión comparable a la que tenían los contratistas que llevaban dos décadas contratando con el Estado. La rotación de cargo de Gerente General hizo común la asignación de gerentes encargados siempre que el INCO estaba frente a un gran proceso licitatorio.

Durante los primeros años de operación la actividad concesionaria se enfocó en el denominado “Plan 2.500” del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) para la construcción o reconstrucción de vías secundarias y terciarias, dejando de lado las necesidades en vías troncales y transversales de importancia económica estratégica. El Plan 2.500 fue el reflejo en la infraestructura de lo que Uribe denominó en su Plan de Desarrollo “el Estado Comunitario”, esto es, la concentración de los recursos y decisiones de inversión en la persona del presidente, removiendo mediante los consejos comunitarios los canales institucionales, para ir repartiendo de pueblo en pueblo a “la comunidad” una carretera de quince kilómetros aquí, otra carretera de diez kilómetros allá, muchas carreteritas de cinco kilómetros acullá, hasta sumar 200 proyectos de los que solo 9 superaron los 50 kilómetros (Ver: Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3311 de 2004).

El diario el Espectador editorializó este comportamiento como una tensión entre las lógicas de lo programático y de lo clientelar, de modo que mientras los documentos oficiales enfatizaban las vías de competitividad, el alto gobierno negociaba en los Consejos Comunitarios, kilómetro a kilómetro, los planes de infraestructura. (El Espectador, 15 Jul 2008)

Como en el caso de COMMSA, los contratistas adquirieron la estrategia de ofrecer bajos precios para ganarse las licitaciones, y luego de firmar la concesión, proponer la renegociación de los contratos para elevarlas; grandes contratistas como la familia Gerlein de la Costa Atlántica acumularon hasta el 10% de los proyectos aprobados, otros tantos habían consumido los anticipos sin haber iniciado las obras, y unos más demandaban anticipos adicionales de dinero para continuar. Todo indica que la gestión comunitaria y personalista del presidente, así como su diagnóstico formulado en el Plan Nacional de Desarrollo sobre las concesiones, no produjo impactos positivos sobre la calidad de las mismas, pues persistía la deficiente información técnica sobre los proyectos, con el consecuente aumento de riesgos fiscales debido a la mala gestión contractual. Para el cuarto año del primer mandato no se evidenciaban claros beneficios para la sociedad ni para el Estado en el campo de la infraestructura; en el 2006 solo se había construido 600 kilómetros de más de 3.000 que habían sido presupuestados en pequeñas carreteras terciarias.

Tratándose de las grandes obras de infraestructura (troncales y transversales), la renegociación de los contratos se hizo de uso corriente, incluso por iniciativa del gobierno. En vez de lanzar nuevas licitaciones, se recurrió a acordar obras adicionales con contratos de primera y segunda generación firmados por gobiernos anteriores. Esto evidencia resistencia a firmar nuevos contratos bajo las condiciones de tercera generación, que obligaban al INCO a fortalecer el proceso prelicitatorio y precontractual.

Fallos de distintas cortes judiciales como de tribunales de arbitramento, son reiterativos en que tanto el Ministerio de Transporte como el Instituto Nacional de Concesiones actuaron con desconocimiento de los principios fundamentales de la administración pública definidos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993); en vez de planeación, libre competencia, economía, transparencia, selección objetiva y eficiencia, se demostró desviación de poder y falsa motivación. (Ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal Sentencia SP14496-2017/39831 de 2017)

Estas condiciones favorecieron una pésima gestión de los recursos y los proyectos, desdibujando el carácter institucional de la entidad; el INCO terminó doblemente capturado, de un lado, por los funcionarios y los partidos del Gobierno que introdujeron su propia planta de personal para hacer seguimiento de los contratos, y de otro, por los empresarios que también introdujeron su personal pagado mediante fideicomisos. A pesar de la opacidad que impide conocer con claridad la manera como se manejaron las adjudicaciones, el desorden administrativo y las investigaciones de la fiscalía brasileña y el Departamento de Justicia de Estados Unidos contra la firma Odebrecht, así como la acción de la justicia colombiana contra varios contratistas de la entidad, arrojan claros indicios de que la corrupción al interior del INCO se asimiló a una asociación público-privada para delinquir.

El Acta 016 del 18 de mayo de 2011 de la Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República, en la que la gerente general del INCO, María Inés Agudelo Valencia, rindió informe de la situación administrativa, financiera, presupuestal y de control interno de esa entidad, revela datos de su desempeño emanados de los sucesivos informes de la Contraloría General de la República y elementos clave sobre el marco regulatorio que, junto con cuadros burocráticos poco profesionales e inescrupulosos creó un caos administrativo favorable para la captura del Estado mediante estrategias legales e ilegales (Comisión Legal De Cuentas, Cámara de Representantes (2011)).

De acuerdo con la gerente, el INCO otorgó y operó concesiones fuera del marco institucional, sin procesos de operación claros, sin comité de contrataciones, sin oficina jurídica, y sin equipos jurídico y financiero para hacer seguimiento de los contratos. Señaló que además de las 55 personas del personal de planta, había 120 como contratistas y 50 más pagados con fiducias constituidas por los concesionarios, creando un desorden que no favorecía la institucionalidad. Se trataba de una entidad de contratación estatal con tres nóminas e insuficiente personal de planta para cumplir su labor misional.

En 2009 perdió \$ 397 000 millones en demandas y en 2010 perdió otros \$ 401 917 millones; de acuerdo con la gerente, para el momento de su liquidación el INCO adelantaba procesos judiciales contra 6 contratistas, mientras había 599 demandas de los contratistas contra el INCO, seis de las cuales sumaban pretensiones por 133

000 millones de pesos;<sup>108</sup> para ese entonces el INCO acumulaba adeudos por 700 000 millones de pesos por contratos pactados con tasas de interés de usura.

Entre los hallazgos de irregularidades de la Contraloría General de la República en la vigencia 2008, se encontró que el INCO registró las inversiones de capital privado en infraestructura con base al informe de los concesionarios pero sin la correspondiente verificación, mientras que en los contratos de infraestructura portuaria ni siquiera presentó el registro. Para la vigencia 2009, 13 de las 22 concesiones viales existentes no habían cumplido con la meta de inversión privada, mientras que la cifra registrada de inversión era incierta pues obedecía al reporte de los concesionarios sin la correspondiente verificación (Comisión Legal de Cuentas, 2011).

El comparativo de los conceptos de la auditoría de la Contraloría General de la República (Tabla 10), no solo sobre el INCO, sino sobre el conjunto de las entidades del Ministerio de Transporte, revela un desempeño desfavorable del ministerio en general, siendo el INCO el peor calificado con gestión desfavorable en 2009 y 2010, y con abstención sobre estados contables en 2009 y negativa en 2010.

Tabla 10: Conceptos de auditoría de la Contraloría General de la República al Ministerio de Transporte						
Entidad	Concepto sobre gestión 2009	Opinión sobre estados contables 2009	Concepto sobre el fenecimiento 2009	Concepto sobre gestión 2010	Opinión sobre estados contables 2010	Concepto sobre el fenecimiento o 2010
INVIAS	Desfavorable	Con salvedades	No fenece	Desfavorable	Con salvedades	No fenece
<b>INCO</b>	Desfavorable	Con abstención	No fenece	Desfavorable	Negativa	No fenece
CORMAGDALENA	Observaciones	Con salvedades	Se fenece	Desfavorable	Con salvedades	No fenece
AEROCIVIL	Observaciones	Con salvedades	Se fenece	Observaciones	Negativa	No fenece
SUPERPUERTOS	Desfavorable	Con salvedades	No fenece	Desfavorable	Con salvedades	No fenece

Fuente: Elaborado a partir de Morelli (2010).

<sup>108</sup> Ver El Tiempo, 15/3/2011: "INCO, campeón en perder demandas en el Estado... los organismos que se encargan del tema de la infraestructura son los que registran las pérdidas más altas. En la delantera se ubica el Instituto Nacional de Concesiones (INCO), con 401.917 millones de pesos, frente a los 397 mil que pagó en el 2009. En cuarto lugar está el Instituto Nacional de Vías, con 116.718 millones de pesos, en comparación con los 109 mil millones que sumó el año pasado..."

#### **5.1.4. Caracterización del ambiente burocrático: Los gerentes generales del INCO**

Uno de los elementos de mayor énfasis en la literatura sobre capacidades del Estado es la calidad burocrática, de ella dependen gran parte de las capacidades del Estado y sus instituciones, así como su autonomía para definir políticas de largo plazo articuladas a un proyecto de desarrollo; de ahí la importancia de reclutar técnicos de alta reputación con capacidad para tomar decisiones por encima de las situaciones coyunturales y los intereses cortoplacistas de los políticos, a menudo ligados a sus campañas electorales.

Un breve recorrido por la gestión de los sucesivos gerentes que tuvo el INCO permite dimensionar su carácter anti técnico, y la determinación que los intereses de contratistas y políticos corruptos tuvieron en sus decisiones más importantes, entre ellas la concesión de la Ruta del Sol, que terminó siendo la mayor inversión en infraestructura del INCO, y a la vez, el peor caso de captura del Estado por parte de un inversionista extranjero en la historia de Colombia.

##### **5.1.4.1. José Alejandro Torres Escallón.**

El primer gerente del INCO fue nombrado en noviembre de 2003; era un técnico proveniente de la administración del alcalde Enrique Peñalosa en la que manejó la organización operativa y financiera de Transmilenio. Renunció al INCO seis meses después de ser nombrado (mayo de 2004) luego de tres intentos frustrados de adjudicar la Concesión de la Doble Calzada Bogotá-Girardot en la que uno de los oferentes (Promesa de Sociedad Futura Autopista Bogotá-Girardot S.A.) mejor conocido como Grupo Nule, pretendió descalificar a su competidor (Consorcio Sumapaz) que cumpliendo todos los requisitos de la convocatoria había ofrecido desarrollar la misma obra por un costo inferior (El Tiempo, 22/5/04). Junto con Torres renunció la directora del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Alicia Naranjo, una técnica que al igual que Torres se desempeñó en las obras de Transmilenio en Bogotá, pero no pudo ajustarse al modelo de toma de decisiones del ministro Andrés Uriel Gallego en lo concerniente al preacuerdo con el concesionario COMMSA (Revista Semana, 13/6/2004).

##### **5.1.4.2. Juan Manuel Martínez.**

En remplazo de Torres fue encargado Juan Manuel Martínez, quien hasta entonces se desempeñaba como subdirector de adjudicaciones del INCO; en su encargo no tuvo dificultades en conceder la licitación al Grupo Nule tres semanas después. Año y medio luego de adjudicar la concesión Doble Calzada Bogotá-Girardot (junio de 2004), Martínez creó la sociedad Bonus Banca de Inversión (noviembre de 2005) cuyo objeto es el diseño de modelos financieros y asesoría financiera enfocada en la estructuración de proyectos y productos financieros para empresas, gobiernos e inversionistas privados (Bonus Banca de Inversión, 2017). La firma estuvo encargada de diseñar el modelo financiero con base al cual se calculó el valor y el plazo excesivo de la adición para la Malla vial del Valle del Cauca y Cauca en agosto

de 2006. Además del empresario Carlos Solarte y Juan Manuel Martínez, fueron vinculados a ese proceso otros cuatro funcionarios del INCO acusados de peculado por apropiación, celebración de contrato sin cumplimiento de los requisitos legales e interés indebido en la celebración de contratos (WRadio, 24/2/16). Ha sido relacionado con varios procesos de corrupción -incluyendo el caso Odebrecht- y ha sido investigado pero Martínez no ha sido objeto de ninguna sanción.

Aunque el ministro Andrés Uriel Gallego calificó la concesión Doble Calzada Bogotá-Girardot como un ejemplo de transparencia para el país, en octubre de 2017 (13 años después) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca falló una demanda a favor del Consorcio Sumapaz estableciendo que el Instituto Nacional de Concesiones vulneró los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva. Con base en esto declaró nulo el contrato, acusó al ministro de transporte y a Juan Manuel Martínez de desviación de poder, ordenó investigaciones disciplinarias y penales contra los dos altos funcionarios y el pago de 59.000 millones de pesos por parte del Estado a favor del Consorcio Sumapaz (El Tiempo, 13/12/12).<sup>109</sup>

#### **5.1.4.3. Luis Carlos Ordosgoitia.**

Fue director del INCO entre septiembre de 2004 y noviembre de 2006. Bajo su gestión se modificó el contrato de la doble calzada Bogotá-Girardot solo quince meses después de ser firmado. Se acordaron obras adicionales por 164.000 millones de pesos y los ingresos esperados del contratista pasaron de 882.000 millones de pesos a 2,9 billones, mientras que la extensión del contrato pasó de 19 a 45 años. También fue responsable de la adición de la Malla vial del Valle del Cauca y Cauca en agosto de 2006<sup>110</sup> que extendió la concesión de 14 a 54 años.

Debió renunciar al INCO al ser vinculado a la investigación de la parapolítica por ser uno de los firmantes del Pacto de Ralito, en el que congresistas, funcionarios del gobierno, mandatarios locales y jefes narco-paramilitares pretendían “refundar la patria”. Luego de la investigación fue absuelto por la justicia colombiana (Revista Semana, 20/11/06).

---

<sup>109</sup> “El vicio de la desviación de poder en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia”. Corte Constitucional (Septiembre 2 de 1998). Sentencia C-456/98.

<sup>110</sup> En el 2011, la Agencia Nacional de Infraestructura -que reemplazó al INCO- denunció las irregularidades en el caso de esa concesión. Además de adiciones presupuestales al contrato, se firmó un otrosí que extendía el plazo inicial de la concesión de 14 a 54 años con un favorecimiento desmedido al concesionario en detrimento del Estado y de los usuarios de la maya vial, pues la concesión que debería caducar en 2019 terminó extendiéndose hasta el año 2054. La cuantía de las ganancias que favorecieron a los contratistas en detrimento de los usuarios no ha sido determinada, pero considérese que solo entre 2002 y 2011 el proyecto generó rendimientos por 10 billones de pesos. De acuerdo con los entes de control, la ampliación del contrato no tenía justificación técnica y se calculó la remuneración del concesionario con un modelo financiero ilegal.

Fabio Alberto Méndez Dangond. Director del INCO entre febrero y marzo de 2007. Se desempeñó solo un mes en el cargo porque se descubrió que había falsificado un diploma de maestría para tomar posesión de su nombramiento. Fue condenado a ocho años de cárcel (El Espectador, 6/12/13).

#### **5.1.4.4. Álvaro José Soto.**

Luego de desempeñarse como Secretario Técnico del INVÍAS, fue nombrado en encargo y luego ratificado como Gerente del INCO. Junto con el Ministro Andrés Uriel Gallego gestionó el Documento CONPES 3535 que adicionó 21 concesiones viales con 1,8 billones de pesos sin la evidencia de soportes técnicos ni estudios económicos. Ad portas de cerrarse la concesión de la Ruta del Sol II (septiembre de 2009) disputada por el Grupo Nule y la firma brasilera Odebrecht en asocio con el poderoso banquero Luis Carlos Sarmiento, se conoció una serie de grabaciones telefónicas -previamente editadas- que involucraban a asesores del ministro Gallego y asesores del INCO en la recepción de sobornos multimillonarios para conceder la licitación del Sistema Ferroviario Central a una compañía española. El Ministro Gallego permaneció en el cargo, pero se le solicitó la renuncia a Soto, y el INCO pasó de nuevo a encargo mientras se hacía la más importante de sus licitaciones.

En 2014 la Contraloría General de la República emitió un fallo de responsabilidad fiscal de segunda instancia por 8.924 millones de pesos en contra de funcionarios y contratistas relacionados con adiciones a la doble calzada Bogotá-Girardot, siendo Soto uno de los responsables por omisión de los principios de la función administrativa (El Tiempo, 28/11/06). A parte de las grabaciones y las investigaciones no se conocen sanciones contra este funcionario.

#### **5.1.4.5. Gabriel García Morales**

(Viceministro de Transporte y Gerente encargado). Luego de la salida de Soto de la gerencia del INCO se encargó de la licitación, adjudicación y contratación de Proyecto Ruta del Sol; fue la segunda vez que un director encargado adjudicaba y contrataba una importantísima obra de concesión. La adjudicación se llevó a cabo en medio de sospechas, denuncias de sobornos y anónimos que señalaban la influencia del Grupo Sarmiento Angulo sobre la Corporación Financiera Internacional, y relacionaban a altos funcionarios de Presidencia de la República, incluso a los hijos del Presidente (El Nuevo Herald, 20/12/10).

Siete años después la justicia brasileña y el Departamento de Justicia de Estados Unidos descubrieron el enorme entramado de sobornos a nivel continental de la firma Odebrecht y las declaraciones de los altos ejecutivos confirmaron múltiples sobornos en Colombia tramitados a través de la División de Operaciones Estructuradas que dirigía Luiz Mameri, quien confirmó el pago por 6.5 millones de dólares al Viceministro para la adjudicación de la obra. La acción de la justicia norteamericana aceleró el proceso de investigación en Colombia y se produjo la

captura del alto funcionario del Gobierno de Álvaro Uribe. Fue acusado de cohecho, enriquecimiento ilícito e interés indebido en la celebración de contratos (Portafolio, Diciembre 12 De 2017).

De todas las investigaciones abiertas por hallazgos e irregularidades en el INCO, solo ésta, impulsada desde el Departamento de Justicia de Estados Unidos, generó las medidas esperadas desde que en medio de las adjudicaciones aparecieron los indicios de corrupción que asociaban al Grupo Nule, a Odebrecht, al Grupo Aval y otros grandes contratistas del gobierno de Álvaro Uribe y del Distrito Capital durante la alcaldía de Samuel Moreno.

Un acuerdo de colaboración del viceministro con la fiscalía le redujo su condena a cinco años de cárcel en cómodas condiciones de confinamiento, y con la posibilidad de salir en libertad condicional luego de cumplir 3 años de privación de la libertad.

#### **5.1.4.6. David Eduardo Villalba**

(Gerente encargado). Villalba se desempeñaba como jefe encargado de la oficina de planeación del Ministerio de Transporte y llegó al INCO en calidad de subgerente de Estructuración y Adjudicación, como reemplazo de Miguel David Bonilla España quién fue retirado del INCO junto con el Gerente Álvaro José Soto por supuestos sobornos en la adjudicación del Sistema Ferroviario Central. Acompañó a Gabriel García en el proceso de licitación del Proyecto Ruta del Sol 2 y fue quien firmó la resolución de adjudicación y luego el Contrato 01 de 2001 con la Concesionaria Ruta del Sol. Firmado el contrato, el encargo de la gerencia que tenía el Viceministro de Transporte Gabriel Ignacio García Morales pasó a Villalba hasta el mes de abril de 2010, cuando se nombró al nuevo Gerente General.

#### **5.1.4.7. Julio Cesar Arango.**

Fue gerente del INCO entre abril y agosto de 2010; durante este corto periodo adjudicó el tercer tramo de la Ruta del Sol y luego renunció ante la presión de la procuraduría y la contraloría debido a la decisión del ministro Andrés Uriel Gallego de adjudicar la concesión Transversal de las Américas dos días antes que terminara el segundo periodo presidencial, sin que estuviera suficientemente estructurada.

#### **5.1.4.8. Gloria Beatriz Álvarez.**

Fue encargada exclusivamente de adelantar la adjudicación Transversal de las Américas dos días antes que terminara el segundo periodo del ex Presidente Álvaro Uribe; a la adjudicación siguió una investigación de la procuraduría sin consecuencias conocidas. Antes de ser liquidado en el año 2011, el INCO tuvo dos gerentes más nombrados por el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón.

Hasta este punto hemos delineado el conjunto de elementos que caracterizaron el ambiente de un sistema corruptor de dimensiones nacionales. La tabla 11 sintetiza la información recogida hasta aquí acerca del ambiente burocrático del INCO; este

no se puede entender fuera de un ambiente más amplio, de carácter institucional anti administrativo, y de un ambiente regulatorio perverso que legalizó conductas previamente ilegales, y favoreció muy alta discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los agentes del principal incorporados dentro del INCO. Describe condiciones burocráticas muy alejadas del desarrollo de las capacidades descritas por Mann (2008) y por Evans, P., & Wolfson, L. (1996). Los técnicos que ocuparon inicialmente estas posiciones en el INCO y en el INVÍAS fueron prematuramente reemplazados por funcionarios con talante político y dudosas credenciales profesionales, la permanente rotación del cargo de gerencia y las clientelas en la nómina debilitaron aún más la institucionalidad.

Estas condiciones indican un fuerte enraizamiento atado a una estructura social de carácter neopatrimonialista, mediada por relaciones de vasallaje y fidelidad. Su extracción partidista y clientelar facilitó la selección de agentes dóciles y comprometidos con sus jefes políticos, antes que con la labor misional de la institución de la que hacían parte. Estas condiciones permitieron el ejercicio de la mutua protección que se evidencia en la impunidad.

Como ha sido detallado en la literatura sobre la corrupción, la impunidad constituye uno de los elementos fundamentales que posibilitan la constitución de la corrupción como regla del juego; la justicia y los organismos de control operan selectivamente para proteger a los miembros del sistema corruptor y sus intereses, sin perturbar el libre intercambio de favores opacos. De los múltiples delitos y agentes del INCO y el Ministerio de Transporte mencionados en investigaciones de los entes de control, comenzando por el Ministro Andrés Uriel Gallego, solo llegaron a condena los del Viceministro Gabriel Ignacio García Morales por el evidente soborno de 6.5 millones de dólares probado ante la justicia estadounidense, y Fabio Alberto Méndez Dangond por falsificar un diploma; no obstante, el primero fue condenado a cinco años y el segundo a ocho.

En cuanto a las decisiones tomadas por estos agentes, las más grandes decisiones de concesión en infraestructura las tomaron gerentes encargados, obviando la necesidad de las altas calidades profesionales y técnicas de un cargo como la gerencia. Las renegociaciones, concebidas como una herramienta excepcional diseñada para balancear los términos de un contrato cuando hechos sobrevinientes perjudican sensiblemente a una de las partes, pasó a convertirse en una herramienta de uso frecuente para desbalancear los contratos a favor de los concesionarios y en contra del Estado. Se utilizaron modelos financieros ilegales que generaron un flujo permanente y por décadas, de dinero público hacia las cuentas de los concesionarios, y cláusulas contractuales que dejaban los riesgos de estos a cargo del Estado, y no garantizaban la entrega de las obras en condiciones de servicio. Los tribunales de arbitramento fueron utilizados asiduamente para reclamar el cumplimiento de estas irregularidades en condiciones de una pobre defensa jurídica de los recursos del Estado a cargo del INCO.

<b>Tabla 11: Ambiente burocrático en el INCO</b>			
<b>Marco regulatorio perverso con muy alta discrecionalidad y estructura de protección informal (Ley 1150 de 2007 – Decreto 3460 de 2008)</b>	<b>Marco institucional anti-administrativo (Decreto 1800 de 2003)</b>	<b>Condiciones burocráticas</b>	Carácter político, clientelar del cargo de Gerente General.
		Relación vasallática de fidelidad y mutua protección entre principal (Presidente) y agente (Gerente INCO).	
		Toma discrecional de decisiones del Gerente General. Respaldo del Consejo Directivo, de los Ministerios y el CONPES, pero en ausencia de soportes técnicos y económicos.	
		Muy elevada rotación del cargo de Gerente General con ocurrencia de puerta giratoria, fuga continua de información y toma de decisiones en encargo.	
		Ausencia de meritocracia en la planta de personal.	
		Influencia de grupos poderosos, altos funcionarios del gobierno y exfuncionarios, sobre los mecanismos de licitación y contratación.	
		<b>Toma de decisiones</b>	Contratos, licitaciones y actos administrativos viciados de nulidad por ilegalidad y violación de principios administrativos: planeación, libre competencia, igualdad, transparencia, responsabilidad y selección objetiva, entre otros.
		Cálculo de modelos financieros ilegales avalados por el INCO en los contratos para favorecer a los particulares.	
		<b>Las renegociaciones:</b> Funcionaron como un mecanismo frecuente para crear flujos billonarios de recursos públicos hacia particulares del sector privado y para trasladar riesgos contractuales de los particulares hacia el Estado. Las renegociaciones en la extensión de plazo permitieron prolongar el flujo de dinero por varias décadas.	
		Este comportamiento por parte de principales y agentes no es justificable si no es para la consecución de apoyos políticos y económicos que favorecen al principal, a su partido y al sistema corruptor en general.	
		<b>Impunidad</b>	Sucesivos gerentes del INCO junto a su Ministro de Transporte fueron mencionados en investigaciones pero sin consecuencias fiscales, disciplinarias o penales luego de evidenciar variedad de conductas delictivas: Peculado por apropiación, celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales, interés indebido en celebración de contratos, desviación de poder y cohecho, entre otros.
		El viceministro de Transporte y Gerente Encargado del INCO Gabriel Ignacio García Morales fue condenado a cinco años por cohecho, enriquecimiento ilícito e interés indebido en la celebración de contratos. Obtuvo beneficio de libertad condicional luego de tres años en cómodas condiciones de confinamiento.	
Fabio Alberto Méndez Dangond fue condenado a ocho años por falsedad en documento privado.			

Aunque se alegan ventajas importantes en las alianzas público privadas como el acceso a financiación de obras de infraestructura para las que los recursos estatales resultan insuficientes, abundan las desventajas que pueden dar al traste con los beneficios de este tipo de contratos, sobre todo si se combinan con prácticas corruptas utilizadas en el juego de oferta y demanda de captura. Las APP firmadas durante los ocho años del Gobierno Uribe y el ministro de transporte Andrés Uriel Gallego se reprodujeron la totalidad de las desventajas características de las APP descritas por Alarco Tosoni (2015: 19-22), todo dentro de un proceso de reforma contrario a la previsión y prevención de este tipo de problemas:

- Varias de las APP firmadas significaron mayores costos de transacción y que si el mismo Estado se hubiese encargado de las obras.
- La falta de institucionalidad para controlar la ejecución de los proyectos generó la modificación continua de los contratos deslegitimando el proceso licitatorio e introduciendo un alto nivel de riesgo moral.
- Las reglas de contratación y las presiones de los concesionarios generaron enormes incentivos de sobreinversión y sobrecostos en la construcción y operación de los proyectos.
- Las garantías de ganancia incentivaron a los contratistas para demorar la ejecución de las obras y prolongar esas ganancias.
- Los procesos de renegociación se transformaron en procesos de captura con los consecuentes efectos negativos sobre el bienestar social. La falta de transparencia en las renegociaciones y en la información de estos proyectos coadyuvó a que la inversión y los costos se elevaran sin límite definido.
- Sin institucionalidad y sin marco regulatorio adecuado, las ganancias en productividad de los proyectos fueron apropiadas exclusivamente por los operadores en desmedro del resto del sector productivo y sin beneficios evidentes para la sociedad.
- Las APP fueron realizadas por un pequeño grupo de influyentes empresas, agravando la concentración de ingresos presentes y futuros a favor de estas y en perjuicio de otras pequeñas y medianas. Esta concentración acrecentó aún más la influencia de estas empresas en la toma de decisiones del Gobierno.

Dadas estas circunstancias ambientales ¿cómo operaron y se articularon las relaciones entre los actores públicos y privados del sistema corruptor para obtener los productos que demandaban, cómo fue posible el alto grado de impunidad? Ante cambios ambientales sustanciales ¿conservaron capacidad de adaptación o fueron desmantelados y eliminados?

## 5.2. El principal y su clientela: Actores, Demandas, Estrategias, Productos y Adaptaciones del Sistema Corruptor

Una foto y un video del 17 de septiembre de 2009 (Secretaría de Prensa, Casa de Nariño, 2009) muestran una reunión en el Salón Obregón de la Casa de Nariño, en la que cuatro de los más altos funcionarios del gobierno colombiano, un candidato presidencial y cuatro altos ejecutivos de la firma Odebrecht, discuten su interés en una licitación que se cerró cuatro meses después a favor de la firma brasileña; se trataba del proyecto de infraestructura Ruta del Sol sector 2, para reducir el tiempo de transporte de carga entre la capital del país y los puertos de la Costa Atlántica. Además del expresidente Álvaro Uribe, en las imágenes aparecen:

- El gerente del Instituto Nacional de Concesiones (INCO) Álvaro José Soto, encargado de firmar la licitación, pero quien fue retirado del cargo poco antes debido a la sorpresiva revelación de unos audios en los que se discute el reparto de sobornos de una compañía española para la licitación del Sistema Ferroviario Central.
- El viceministro de transporte Gabriel García Morales, nombrado como director encargado del INCO y años después condenado por recibir 6.5 millones de dólares en sobornos de Odebrecht para adjudicar la licitación que se discute en la imagen.
- El Alto Consejero para la competitividad Miguel Peñaloza, vinculado a las investigaciones acusado de recibir sobornos de la misma multinacional para ejercer presiones y favorecer la concesión de ese contrato. Vinculado también por favorecer una renegociación del mismo contrato en calidad de Ministro de Transporte durante el primer gobierno del Presidente Juan Manuel Santos.
- Oculto de la cámara fotográfica está el exministro de agricultura Andrés Felipe Arias; para ese entonces precandidato presidencial y a la vez lobbista de Odebrecht. Después se hizo prófugo de la justicia por una condena de peculado por apropiación en favor de terceros por la ejecución del programa Agro Ingreso Seguro. De acuerdo a declaraciones del exsenador Otto Bula, en su fuga continuó recibiendo mesada de parte de Odebrecht.

Los brasileños sentados a la mesa, Marcelo Odebrecht (presidente internacional); Luiz Antonio Bueno (Director Superintendente de Odebrecht en Colombia), y Luiz Antonio Mameri (pagador de sobornos mediante el Departamento de Operaciones Estructuradas), fueron procesados y cobijados por acuerdos de cooperación con tribunales de Estados Unidos y Brasil. Además de esa reunión, hubo dos encuentros previos en Colombia entre el principal Álvaro Uribe y su cliente Marcelo Odebrecht y uno más en Brasil después de cerrar la licitación de la Ruta del Sol II. En otras reuniones con el mismo cliente acudieron, no solo agentes del alto gobierno, sino otros dos candidatos a la presidencia de la república; Oscar Iván Zuluaga, candidato

para el periodo 2014 - 2018 e Iván Duque Márquez, candidato para el periodo 2018 – 2022 y actual presidente de Colombia.

Reuniones análogas con contratistas del Distrito Capital celebraba el alcalde mayor Samuel Moreno Rojas, quien desde el Palacio de Liévano, sede de la Alcaldía Mayor de Bogotá, lideró una economía de captura de contratos públicos en asocio con contratistas, políticos de oposición y organismos de control del nivel distrital (Ilustración 8).

Las imágenes remiten a una situación no contemplada en el modelo principal-agente; se trata del trámite de intereses entre un principal, sus agentes y sus clientes más poderosos. Aunque el carácter opaco de la corrupción, especialmente la que se lleva a cabo con la activa participación de influyentes actores del sector privado hace muy compleja la posibilidad de observar lo que sucede en ese tipo de reuniones, la acción de actores internacionales como el Departamento de Justicia de Estados Unidos en el caso de Odebrecht, y la acción de una veeduría ciudadana en el caso de los contratistas en Bogotá, generaron una profusión de investigaciones judiciales, condenas penales y disciplinarias, que arrojaron suficientes datos para dilucidar el comportamiento de los actores públicos y privados respecto a la estructura normativa que los regula y las demandas y estrategias que despliegan dentro de un sistema corruptor.

Abordamos el análisis de este sistema de interacciones a partir de los productos del sistema corruptor en el campo del desarrollo de infraestructura mediante el modelo de asociación público-privada, materializados en contratos cuyo perfeccionamiento estuvo viciado por la ausencia de principios fundamentales de la administración pública, por el ejercicio de influencias ilegítimas o indebidas sobre los tomadores públicos de decisión, por conductas definitivamente ilegales durante la etapa de licitación o durante la etapa de operación. Todos estos estuvieron determinados por un ambiente carente de autonomía y orientados a limitar el espectro del pluralismo característico de la democracia y de la libre competencia.

En primer lugar analizamos el caso de la licitación pública INCO – 001 de 2003 y el sucesivo Contrato de concesión No. GG-040-2004 para la construcción de la Doble Calzada Bogotá Girardot. El caso permite observar cómo la administración hace uso de su discrecionalidad quebrantando los principios de la administración pública, para favorecer a un particular del que aparentemente no recibe retribución proporcional, ni siquiera en lo concerniente al disfrute oportuno de los servicios que fueron objeto de la contratación.

El segundo análisis se enfoca en el grupo empresarial Solarte y el Contrato 005 de 1999, su proceso de renegociación y adiciones contractuales desproporcionadas, especialmente a partir del año 2006, cuando la administración está comprometida en una carrera electoral para la reelección de su principal. A través de este caso se observa cómo un único contrato se deriva en un complejo de catorce contratos adicionales que configuran un amplio monopolio de infraestructura, con la natural ausencia de pluralismo que se deriva de la falta de concursos licitatorios. Al igual

que en el primer caso, las ofertas del contratista para obtener sus demandas de parte de la administración permanecen ocultas, pero el comportamiento del mismo contratista en el caso del Carrusel de la Contratación de Bogotá las revela con gran verosimilitud.

El tercer caso es “El Carrusel de la Contratación”, nombre por el que se conoció una economía de captura protagonizada por los actores involucrados en el sistema de contratación pública de Bogotá; sus principales productos fueron la captura de los contratos 137 de 2007, y los contratos 134, 135, 136 y 138 del 2008,<sup>111</sup> correspondientes a distintas fases de construcción del sistema de transporte masivo Transmilenio, con sobrecostos que sumaron al menos 224 mil millones de pesos. Este caso permite observar, no solamente los objetos del intercambio entre la administración y los contratistas, sino también la caja negra de ese mecanismo de intercambio, dejando ampliamente demostrado cómo funciona un sistema corruptor, exponiendo los roles de clientes, agentes y principales en el nivel subnacional.

En cuarto lugar observamos la Licitación SEA-LP-001-2009 para la adjudicación del Proyecto Ruta Del Sol Sector 2. Este caso que tiene como actores protagonistas a los grupos empresariales Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte, revela de forma diáfana los roles de clientes y agentes en un “Carrusel de la Contratación” o una economía de captura de escala nacional, pero deja en la sombra el rol del principal. Sobreponiendo los cuatro casos uno sobre otro se puede modelar completamente el funcionamiento de un gran Sistema Corruptor colombiano, con ofertas, demandas, productos, mecanismos de intercambio y roles definidos entre clientes, agentes y principales.

El capítulo seis analiza el Contrato 001 de 2010 que se desprende de la Licitación SEA-LP-001-2009 en el que actuaron los grupos Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte, este permite captar la dinámica del sistema corruptor en condiciones de crisis y adaptación frente al cambio ambiental en el gobierno de Juan Manuel Santos y la participación del Departamento de Justicia de estados Unidos contra las conductas internacionales de la multinacional brasileña Odebrecht. Este último caso no se define en su plenitud por cuanto el proceso aún se encuentra en desarrollo.

---

<sup>111</sup> El Espectador.com () Contratos Fase III de Transmilenio, calle 26 y carrera 10ª. Recuperado de: <http://static.elespectador.com/archivos/2011/04/ca21f9d456ec19ce69d2f9e0c1af57ef.pdf>

### 5.2.1. El Sistema Corruptor entre el Instituto Nacional de Concesiones y el Grupo Empresarial Nule

*No tenemos en este ni en ningún contrato, ni el Presidente ni todo su equipo de Gobierno, interés en ningún contratista específico, ni a favor ni en contra. Nosotros tenemos es el interés de ejecutar las obras y que el que en justa lid se gane los contratos lo haga con la adjudicación pertinente.*

Ministro Andrés Uriel Gallego<sup>112</sup>

#### 5.2.1.1. Los actores y su posición

Los hermanos Manuel y Miguel Nule Velilla, junto a su primo Guido Nule Marino conformaron el conocido Grupo Nule, proveniente de una familia de políticos y ganaderos de la Costa Atlántica Colombiana estrechamente relacionados con tres influyentes personalidades del Gobierno de Álvaro Uribe: Joselito Guerra de la Espriella, Edmundo Del Castillo y Alicia Arango.<sup>113</sup> La revista Semana los reseñó en un publibreportaje del 2006 con el calificativo de “los nuevos cacaos” para identificarlos con el exclusivo grupo de empresarios que multiplicó su riqueza durante los años de la apertura económica hasta convertirse en conglomerados empresariales con notable acumulación de dinero e influencia política.

Se trataba de tres millonarios y talentosos jóvenes, que de acuerdo con la revista, crearon con dinero de sus padres la empresa de ingeniería MNV –siglas de sus nombres y apellidos- para la construcción de redes de gas natural en la Costa Atlántica cuando apenas tenían 23, 20 y 18 años de edad. Dos años después constituyeron Gas Kapital y se asociaron con la española Gas Natural con la que incursionaron en Bogotá y multiplicaron sus ingresos en un solo año. En el 2002

---

<sup>112</sup> Declaración del ministro al adjudicar la construcción de la Doble Calzada Bogotá-Girardot al grupo empresarial Nule. Años después el Tribunal Administrativo de Cundinamarca formuló cargos al ministro por desviación de poder en la firma del contrato en mención. Semana.com. Adjudicada construcción de doble calzada Bogotá-Girardot. Junio 27 de 2004. (n línea: <http://www.semana.com/noticias/articulo/adjudicada-construccion-doble-calzada-bogota-girardot/66604-3>).

<sup>113</sup> Ver La Silla Vacía, octubre 10 de 2010: “Los primos Nule eran vistos con muy buenos ojos en Casa de Nariño. El puente con el Presidente Uribe se los hizo, según dijeron varias fuentes a La Silla Vacía, Joselito Guerra. El ex senador sucreño José Guerra de la Espriella fue condenado en 1998 en el proceso 8.000 luego de que el ex contador del Cartel de Cali, Guillermo Pallomari, lo implicara. Y salió del escenario nacional hasta que volvió a sonar cuando llegó su amigo personal Álvaro Uribe a la Presidencia. Tanto Uribe como Joselito pertenecieron al Movimiento Poder Popular de Samper.

iniciaron su participación en las concesiones de servicios públicos a largo plazo con la empresa Aguas Kapital.

Su primer gran golpe de éxito llegó en 2003, cuando se ganaron la Licitación INCO 01 de 2003 con la que el gobierno de Álvaro Uribe inauguró el Instituto Nacional de Concesiones, organismo que en adelante se encargaría de manejar los negocios de infraestructura con participación privada. En ese entonces la Concesión de la Doble Calzada Bogotá-Girardot era el proyecto vial más grande del país.

De acuerdo con la revista Semana, para el 2006 eran dueños de 30 empresas, empleaban unos 5.000 trabajadores y facturaban arriba de 200 millones de dólares anuales por miles de obras realizadas dentro y fuera de Colombia.<sup>114</sup> Poco tiempo después se descubrió que su emporio empresarial era una pirámide financiera apalancada en los anticipos de las licitaciones que firmaban con el Estado; esta se derrumbó al perder la licitación de la Ruta del Sol contra los influyentes Corficolombiana, del grupo Sarmiento Angulo y el grupo Odebrecht de Brasil.

El notable incumplimiento en las obras concesionadas a su cargo y su participación en el denominado “Carrusel de la Contratación” de Bogotá, en el que grandes contratistas nacionales como el grupo Solarte y Odebrecht se repartían los contratos con contratistas distritales, funcionarios y entidades distritales a cambio de sobornos, los llevó a la cárcel en el año 2011.

#### **5.2.1.2. Licitación INCO 01 de 2003 para adjudicar la Doble Calzada Bogotá-Girardot**

La primera licitación realizada por el recién constituido INCO en el año 2003 estuvo inicialmente en manos del Gerente General José Alejandro Torres Escallón, a pesar de sus altas calidades técnicas renunció en mayo de 2003 luego de tres intentos frustrados de adjudicar la concesión de la doble calzada Bogotá-Girardot. El consorcio liderado por el Grupo Nule presionaba para descalificar al Consorcio Sumapaz que cumplía los requisitos de la convocatoria y ofrecía desarrollar la misma obra por un costo inferior.

Semanas después de su renuncia, mediante la resolución número 633 del 28 de junio de 2004, el Comité de Adjudicación del INCO, presidido por el Ministro de Transporte Andrés Uriel Gallego y el gerente encargado del INCO Juan Manuel Martínez, concedió la Licitación INCO 01 de 2003, con la que se inauguró este nuevo organismo del Estado colombiano especializado en el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en el campo de la infraestructura. La obra de 129 kilómetros entre la localidad de Bosa (Bogotá) hasta el municipio de Girardot, con un túnel a la altura de Sumapaz, fue adjudicada al consorcio Promesa de Sociedad

---

<sup>114</sup> Semana.com. Los nuevos cacaos. Septiembre 23 de 2006 (En línea: <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-nuevos-cacaos/81120-3>)

Futura Autopista Bogotá-Girardot S.A, conformado por Alejandro Char, MNV S.A., Gas Kapital, Vergel y Castellanos Ingenieros Asociados, y Álvarez y Collins S.A.

A pesar de mediar un concurso licitatorio, la procuraduría General de la Nación solicitó declararlo desierto por cuanto hubo falencias en el pliego de condiciones y el INCO permitió su modificación a pedido de los participantes sin contar con debidas justificaciones técnicas.<sup>115</sup> Por su parte, el Consorcio Vial del Sumapaz que fue excluido del concurso a pesar de que el comité evaluador lo había puesto en el primer lugar de elegibilidad, decidió iniciar una querrela judicial para restablecer sus derechos.

En el año 2012 -trece años después de la adjudicación del contrato-, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante Sentencia TAD-CUN-SIII-1631-2012 falló a favor del Consorcio Vial del Sumapaz y contra el INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES -INCO- estableciendo que los motivos de rechazo de la propuesta del Consorcio Vial del Sumapaz en la Licitación INCO 01 de 2003 no existieron. De acuerdo con el tribunal, el proceso vulneró el derecho a la igualdad de los proponentes, los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva mediante las conductas de desviación de poder y falsa motivación de parte del Ministro Andrés Uriel Gallego, y del Gerente General encargado Juan Manuel Martínez Paz. Como efecto del fallo el tribunal declaró:

- 1- Nulidad de la resolución No. 633 del 28 de junio del año 2004, por medio de la cual el INCO adjudicó la licitación pública INCO – 001 de 2003.
- 2- Nulidad absoluta del contrato de Concesión No. GG-040-2004 suscrito entre el INCO y la Concesión Autopista Bogotá Girardot S.A.
- 3- Condena de pago contra el Instituto Nacional de Concesiones a favor de los integrantes del Consorcio Vial del Sumapaz por \$ 59 086,267 millones.
- 4- Compulsar copias de la sentencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue la conducta del Ex Ministro de Transporte del Estado Colombiano, Andrés Uriel Gallego y el Subgerente de Estructuración y Adjudicación Encargado de la Gerencia General del INCO para junio del año 2004, Juan Manuel Martínez Paz.

**Sobre la desviación de poder y la falsa motivación.** Sobre estas dos conductas es necesario precisar que ambos constituyen causales de nulidad de un acto administrativo o un contrato en la medida en que ambos se relacionan con la violación de los fines mismos del acto administrativo o el contrato, que no son otros

---

<sup>115</sup> Presidencia de la República (28/07/2004). MEDIANTE AUDIENCIA PÚBLICA GOBIERNO ADJUDICÓ DOBLE CALZADA BOGOTÁ-GIRARDOT. Recuperado de: [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2004/junio/28/14282004.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/junio/28/14282004.htm)

que los fines del Estado identificados con los principios de igualdad, libre concurrencia, transparencia, responsabilidad y selección objetiva, entre otros.

De acuerdo con sentencia del Consejo de Estado (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 01507 01 de 2018) en la desviación de poder la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías. Constituye por tanto causal de nulidad de un contrato o de un acto administrativo cuando queda demostrado que el acto expedido por el órgano o la autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persiguió fines distintos al buen servicio y se usó con fines distintos a los fijados en el ordenamiento jurídico.

Para que se configure la causal de desviación de poder es necesario que la administración dentro de la atribución de la cual está investida, ejerza una actuación con la cual no pretende obtener el fin que la ley persigue, sino otro distinto, abiertamente contrario al mejoramiento del servicio y que resulte indiscutiblemente arbitrario e ilegítimo (Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sentencia 00942 de 2018).

La apariencia de legalidad que revisten los actos de desviación de poder impone una gran dificultad probatoria, lo que obliga con mayor razón a acceder a pruebas que no dejen la más mínima duda, acreditando relación de causalidad entre los motivos ajenos al correcto ejercicio del poder y el acto administrativo en que se materializó. Cuando se demuestra contrariedad entre el fin perseguido por la ley y el obtenido por el autor del acto, se configura esta causal de ilegalidad (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 01507 de 2018).

En cuanto el vicio de falsa motivación, es necesario precisar que los actos administrativos, como las licitaciones y las concesiones, son actos eminentemente motivados en los fines de planeación, economía, eficiencia, libre concurrencia e igualdad; cuando estos fines son violentados mediante el ejercicio arbitrario de una autoridad investida de discrecionalidad, se desvirtúa el Estado Social de Derecho (Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo (Septiembre 20 de 2018) Sentencia 00316 de 2018, Consejo de Estado. (Julio 26 de 2017) 22326).

En concordancia con lo anterior el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia TAD-CUN-SIII-1631-2012, encontró que el INCO fue insistente en desvirtuar la experiencia del Consorcio Vial del Sumapaz en la construcción de túneles, a pesar de ser este el primero en la lista de elegibles y haber certificado los mismos requisitos que el consorcio ganador Promesa de Sociedad Futura Concesión Autopista Bogotá Girardot (Grupo Nule). Con objeto de decidir a favor del segundo el INCO ordenó pruebas adicionales a la experiencia del consorcio que no se ajustaban al pliego de condiciones; fue imposible para el Consorcio Vial del Sumapaz controvertir estas pruebas por que se presentaron el mismo día de la licitación, en la que sorpresivamente aparecían descalificados. De acuerdo con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, esta conducta vulneró el

derecho a la igualdad de los proponentes, los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva que rigen el actuar de la administración contratante, concluyendo que los motivos de rechazo de la propuesta del Consorcio Vial del Sumapaz no existieron, y en consecuencia dicha propuesta si era aceptable en los términos del pliego de condiciones de la licitación pública No. 001 de 2003.

### **5.2.1.3. El Contrato de Concesión No. GG-040-2004 para la construcción de la Doble Calzada Bogotá-Girardot**

El Contrato de Concesión No. GG-040-2004, de tercera generación, fue el producto de la Licitación INCO 01 de 2003. Se suscribió entre las partes el 02 de julio de 2004 y estableció que el concesionario haría una inversión de \$ 422 000 millones de pesos a cambio de un ingreso esperado de \$ 882 000 millones de pesos de diciembre de 2002 en un plazo estimado de dieciséis años; esto significaba un rendimiento de la inversión por un 209%. El 20 de septiembre de 2005 (quince meses después) mediante los otrosíes 7 y 8, el contrato fue modificado por solicitud del gobierno nacional con la adición de tres nuevos tramos y nuevas inversiones por un valor estimado de \$ 164 000 millones de agosto de 2005; con esta modificación el plazo de ejecución del contrato se amplió a 30 años y el ingreso esperado superó los \$ 2,95 billones elevando los rendimientos al 1.263% de las nuevas inversiones.

De acuerdo con el supervisor de la obra Álvaro Escalante, la no inclusión de las obras definidas en el otrosí No.8 en el contrato inicial determinó un incremento de la inversión en un 33,2% al pasar de \$ 422 000 millones a \$ 562 088,9 millones de diciembre de 2002 y el incremento en el valor del ingreso esperado en un 234,9%. Adicionalmente el INCO autorizó el inicio de obras en el trayecto 1 pactado en el otrosí No. 8 sin disponer de diseños definitivos, obligando al Estado a asumir riesgos financieros adicionales (Instituto Nacional de Concesiones, Rendición de Cuentas, junio de 2008).

Como medida correctiva ante los hallazgos de la Contraloría General de la República se firmó en diciembre 21 de 2007 el otrosí No 15 que modificó nuevamente el ingreso esperado definido en el otrosí No 8 mediante un pago del INCO a favor del concesionario por \$ 199 930,8 millones; con este pago el INCO asumió el costo de las obras adicionales pactadas en el Otrosí No. 8, su operación y mantenimiento, hasta diciembre de 2007. El concesionario no invertiría los \$ 164 000 millones de los nuevos tramos y el ingreso esperado disminuyó a poco más de \$ 1,2 billones con un nuevo plazo de 20 años. Adicionalmente se estableció la posibilidad de revisar el ingreso esperado cuando, por negligencia del concesionario, no se cumplieran las fechas pactadas; esto debido a que el concesionario no había cumplido hasta entonces con las inversiones y las obras requeridas en los cronogramas.

La última renegociación del contrato se realizó el 21 de enero de 2010 con la firma del Contrato Adicional No. 1 que adicionó recursos de vigencias futuras hasta el año

2020 aprobadas mediante los Documentos CONPES 3535 de 2008 y 3632 de 2009. Con estas adiciones el ingreso esperado retornó a su valor inicial de 882 000 millones de pesos de diciembre de 2002 a cambio de recursos de vigencias futuras por un total de \$ 221 377,7 millones.

Como resultado del proceso de renegociación iniciado en el 2005, además del ingreso esperado se entregarían en total \$ 421 308,5 millones adicionales al concesionario, que equivalen a la casi totalidad del valor de la inversión inicial del contrato GG-040-2004; en este caso la lógica de la concesión perdió su sentido, pues su objeto es que el sector privado y no el Estado lleve a cabo las inversiones del servicio público a cambio de una retribución que pagan directamente los ciudadanos a través -por ejemplo- de peajes viales.

La última adición se justificó en el cambio de la ley de contratación, específicamente en el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 que amplió el margen para adicionar contratos de tercera generación con completa discrecionalidad del INCO y con la instrumentalización de los conceptos del CONPES.

**Fin del contrato.** Debido al alto flujo vehicular, en agosto de 2015 el concesionario obtuvo la totalidad del ingreso esperado, lo que de acuerdo las cláusulas daba lugar a la terminación al contrato, consecuentemente la ANI dio inicio a la reversión contractual que culminó el 01 de mayo de 2016 sin que el concesionario hubiera dado cumplimiento a la totalidad de sus obligaciones.

Mediante laudo arbitral de la Concesión Autopista Bogotá Girardot S.A. contra la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, dado en Bogotá, D.C., en octubre 31 de 2018, la concesión demandó a la ANI por incumplimiento del contrato al ejecutar la reversión contractual con el ingreso esperado de \$ 882 000 millones de diciembre de 2002 en vez de hacerlo con el de \$ 1,202 676 millones de diciembre de 2002, obviando pagar la totalidad de las vigencias futuras acordadas en el Contrato Adicional No 1 hasta el año 2021. En su examen el tribunal arbitral estableció que el asunto había sido cosa juzgada en otro laudo proferido el 13 de enero de 2016; en cambio falló favorablemente a la ANI obligando a la concesión a indemnizarla con \$ 135 502,1 millones de septiembre de 2017 más \$ 40 073,5 millones de septiembre de 2017 como intereses de mora por prestaciones pagadas y no ejecutadas a plenitud. Igualmente condenó al concesionario a pagar \$ 26 477,8 millones a título de restablecimiento del equilibrio económico del modelo financiero del Contrato Adicional No. 1.

Tanto la Licitación como el contrato de concesión, evidencian irregularidades en el comportamiento contractual de la administración, a través del cual el INCO, su Gerente General y el Ministro de Transporte, inclinan el poder del Estado hacia unos particulares a los que se les conceden condiciones de operación que no serían imaginables en la contratación privada.

¿A qué se debió el mecenazgo del gobierno, su burocracia y sus instituciones, respecto a este grupo de jóvenes emprendedores? No podríamos responder con

total certidumbre a la pregunta porque las investigaciones judiciales en este caso no avanzaron hasta ese punto, sin embargo el comportamiento que los mismos emprendedores tuvieron para acceder a los contratos de infraestructura en la Alcaldía Mayor de Bogotá durante los años 2007 en adelante, ofrece una respuesta verosímil que analizaremos en el caso de “El Carrusel de la Contratación”.

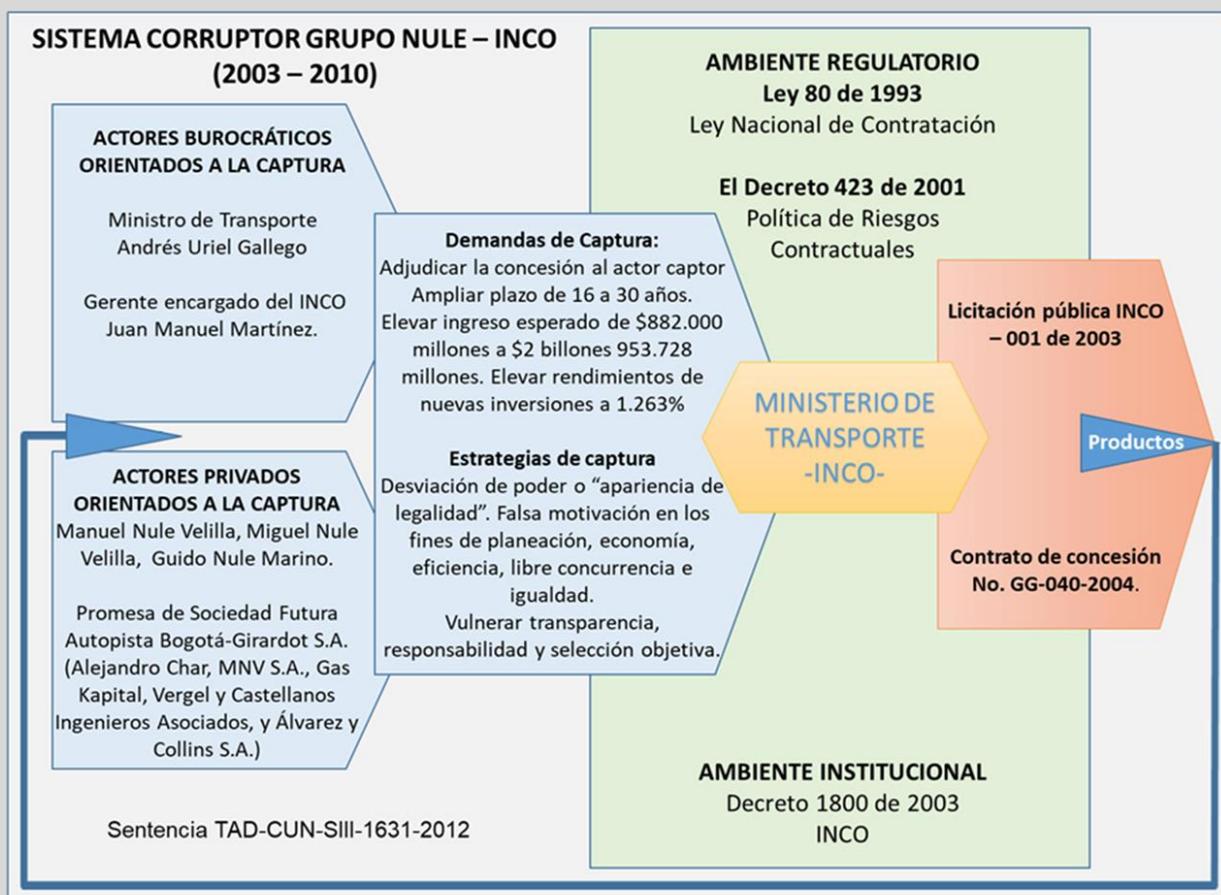
GG 040 -2004 desde el momento de la concesión hasta su término en el 2014.

Durante el primer periodo de Álvaro Uribe el contrato sumó 15 otrosíes entre julio de 2004 y diciembre de 2006, para el segundo periodo de Uribe el contrato tuvo cuatro otrosíes más y un contrato adicional; la tabla 12 muestra ese proceso de renegociación. En el primer periodo de Santos el contrato sumó cinco otrosíes orientados al ajuste del contrato por incumplimientos del contratista.

Tabla 12: Evolución del Contrato GG 040 -2004. Poca planificación y mucha renegociación			
	Año	Fecha	Evento
<b>Periodo I Álvaro Uribe</b>	<b>2003</b>		Licitación INCO 01 de 2003 para adjudicar la Doble Calzada Bogotá-Girardot.
	<b>2004</b>	Jun 28	Resolución 633 concede la Licitación INCO 01 de 2003 a favor del grupo empresarial Nule.
		Jun 02	Firma del contrato GG 040 -2004 para la construcción de la Doble Calzada Bogotá-Girardot.
		Jul 30	Otrosí 01
		Dic 22	Otrosí 02
	<b>2005</b>	Mar 31	Otrosí 03
		May 24	Otrosí 04
		Jun 24	Otrosí 05
		Ago 19	Otrosí 06
		Sep 20	Otrosí 07 y 08
		Sep 29	Otrosí 09
	<b>2006</b>	Oct 26	Aclaratorio del otrosí 08
		Mar 30	Otrosí 10
		Ago 31	Otrosí 11
		Sep 29	Otrosí 12 y 13
		Dic 18	Otrosí 14
<b>Periodo II Álvaro Uribe</b>	<b>2007</b>	Jul 16	Ley 1150 de 2007 amplía el margen para realizar adiciones a los contratos de concesión.
		Dic 27	Otrosí 16
	<b>2008</b>	Abr 29	Otrosí 17
	<b>2009</b>	Abr 24	Otrosí 18
		Abr 30	Otrosí 19
<b>2010</b>	Ene 21	Contrato Adicional 01	

Con base a Tabla de contratos y otrosí ANI

Ilustración 7: Sistema Corruptor Grupo Nule - INCO (2003 - 2010)



### 5.2.2. El Sistema Corruptor entre el Instituto Nacional de Concesiones y el Grupo Empresarial Solarte

La historia del Contrato 005 de 1999 concedido por el INVÍAS y su Contrato Adicional No. 13 de 2006, es la de un contrato de concesión en infraestructura que, a partir del gobierno de Álvaro Uribe, sufrió un proceso constante de renegociaciones de tal modo que su ingreso esperado de 255% de la inversión inicial en un plazo de 20 años, se multiplicó hasta alcanzar ingresos del 1650% sobre inversiones adicionales y una extensión del plazo hasta 55 años (275% del plazo inicial).

Las pruebas judiciales demostraron que el proceso de renegociación condujo a un acuerdo ilegal y anti administrativo firmado entre el Instituto Nacional de Concesiones –INCO- y la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca, compuesta mayoritariamente por los hermanos Carlos y Héctor Solarte. Durante la vigencia del contrato el mecanismo de competencia propio de este tipo de contrataciones permaneció cerrado para otros actores del mercado, constituyendo un monopolio adjudicado por el Estado en desatención de los

principios de administración, planeación, economía, competencia y pluralismo, lesionando los intereses de la nación representados en el tesoro público y debilitando la capacidad de control y regulación del Estado sobre la prestación de bienes y servicios públicos por entidades privadas.

### **5.2.2.1. Los actores y su posición**

El Grupo Solarte fue constituido por los hermanos Luis Héctor Solarte (q.e.p.d.) y Carlos Alberto Solarte, familia de ingenieros que inició su consolidación a partir de 1983 con la vía Pasto-Rumichaca. A partir de entonces han participado de todas las generaciones de infraestructura vial firmando sucesivos contratos con INVIAS, con el INCO y con la ANI mediante cuatro empresas: CSS Constructores S.A., CASS Constructores y Cía. SCA, Solarte Nacional de Construcciones (Sonacol S.A.). Un informe de la superintendencia de sociedades revela que para el 2012 los hermanos Solarte tenían participación en el 12,3% de las concesiones viales y aeroportuarias del país y actualmente suma contratos por un valor superior a 8 billones de pesos. Parte de su estrategia de éxito ha sido participar en las licitaciones con propuestas de bajo presupuesto para ganarlas y renegociar los términos del contrato posteriormente.

El supuesto uso de sobornos para lograr grandes adjudicaciones de infraestructura pasó inadvertido para las autoridades hasta que se asociaron con la firma de infraestructura brasileña Odebrecht en el año 2009 con el fin de ganar la adjudicación de un contrato para la construcción del túnel interconector entre el Río Tunjuelo, la planta de tratamiento de aguas residuales Canoas y el río Bogotá (Interceptor Tunjuelo-Canoas) firmado con el Acueducto de Bogotá; el caso es parte del escándalo del “Carrusel de la Contratación”, por el que fueron condenados Carlos Alberto Solarte y su hija Paola Solarte.<sup>116</sup>

### **5.2.2.2. El Contrato 005 de 1999 para la construcción y mantenimiento de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca y su proceso de renegociación**

En 1998 los hermanos Solarte se vincularon en la Unión Temporal Desarrollo Vial Del Valle Del Cauca Y Cauca junto con Sideco Americana S.A, Pavimentos De Colombia Sas (Pavcol) Y Mario Huertas Cotes, hoy compuesta por PAVCOL, Carlos Alberto Solarte y los herederos de Luis Héctor Solarte. Ese año fueron ganadores de la licitación para los corredores de la Malla Vial de los Departamentos del Cauca y Valle del Cauca por presentar una de las mejores propuestas económicas y asumir una mayor cantidad de riesgos respecto a los demás competidores. Como tal, celebraron con el INVÍAS el Contrato de Concesión No 005 del 29 de enero de 1999,

---

<sup>116</sup> De acuerdo con la Fiscalía, las firmas CASS Constructores & CÍA. S.C.A. y Odebrecht se asociaron en el Consorcio Canoas y pactaron pagar 8,75 % en sobornos, de un contrato de \$ 243 717 millones, que irían al bolsillo del Alcalde Mayor de Bogotá Samuel Moreno Rojas, su hermano Iván Moreno y varios concejales y funcionarios de la ciudad.

cuyo objeto fue construir y mantener 6 tramos de carretera ubicados en los departamentos de Valle del Cauca y Cauca.

De acuerdo a las condiciones de los contratos de segunda generación, en este contrato el concesionario asumió los riesgos de construcción y comercial; las garantías mínimas con plazo fijo fueron remplazadas por la fórmula de ingreso esperado y plazo variable, estableciéndose en este caso una inversión total del concesionario de \$ 386 919 millones de pesos a un plazo aproximado de 20 años, con un ingreso esperado de \$ 989 537 millones. Al cumplirse el plazo el contrato llegaba a su término, de modo que la concesión y su infraestructura revertirían a favor de la entidad contratante y el concesionario habría recuperado su inversión con utilidades aproximadas del 155%, tasado en pesos colombianos de diciembre de 1997.

Mientras que en el caso de los contratos de primera generación era posible que el concesionario generara ingresos adicionales que se podían reinvertir dentro de obras relacionadas con el contrato inicial con adiciones superiores al 50% del contrato inicial, el modelo de este tipo de contratos no posibilitaban la generación de “ingresos adicionales”, por el mismo motivo quedó expresamente prohibido en la ley hacer adiciones contractuales superiores al 50% del valor del contrato inicial.

Las tablas 13 y 14 permiten observar la evolución del contrato 005 de 1999 durante los últimos 20 años, que corresponden a las últimas cinco administraciones del país así: (1999 – 2002) Andrés Pastrana, (2003-2006 / 2007-2010) Álvaro Uribe, (2011-2018) Juan Manuel Santos (2010 – 2018). El contrato se firmó a inicios del gobierno de Andrés Pastrana; luego de la firma de dos otrosí a principios y finales de 1999, el contrato permaneció intacto hasta abril de 2002 cuando en el gobierno de Álvaro Uribe se ejecutó un ajuste con un otrosí adicional. Si entendemos como renegociaciones la firma de contratos adicionales, de otrosíes y de actas de acuerdo, vemos que casi un año después de iniciar el primer periodo de Álvaro Uribe, el contrato inicia un proceso continuo de renegociaciones que en el 2003 y 2004 se elevan a tres por año, en 2005 aumentan a ocho, y en 2006 alcanza el record de nueve en el año.

Tabla 13: Las una y mil renegociaciones del Contrato 005 de 1999 bajo el gobierno de Álvaro Uribe			
	Año	Fecha	Evento
<b>Periodo de Andrés Pastrana</b>	<b>1999</b>	Ene 29	Firma del Contrato 005 de 1999, con objeto de construir y mantener 6 tramos de carretera ubicados en los departamentos de Valle del Cauca y Cauca.
		Ene	Otrosí 01
		Dic	Otrosí 02

	<b>2000</b>		
	<b>2001</b>		
	<b>2002</b>	Abr	Otrosí 03
<b>Periodo I</b> <b>Álvaro Uribe</b>	<b>2003</b>	Jul	Contrato Adicional 01
		Oct	Contrato Adicional 02
		Nov	Contrato Adicional 03
	<b>2004</b>	Feb	Acta de acuerdo
		Jun	Otrosí 01 del Contrato Adicional 03
		Jul	Contrato Adicional 04
	<b>2005</b>	Marzo	Contrato Adicional 05
		Julio	Contrato Adicional 06
		Agosto	Acta de acuerdo
		Oct 18	Acta de acuerdo
		Oct 31	Otrosí 04 al Contrato Original
		Dic 14	Contrato Adicional 07
		Dic 14	Contrato Adicional 08
		Dic 14	Contrato Adicional 09
	<b>2006</b>	Ene 27	Contrato Adicional 10
		Ene 27	Contrato Adicional 11
		Ene 27	Contrato Adicional 12
		Mar 29	Otrosí 02 al Contrato original
		Julio 14	Acta de acuerdo
		Julio 19	Otrosí 03 Contrato original
<b>Periodo II</b>		<b>Ago 9</b>	<b>Contrato Adicional 13</b>
		<b>Oct 2</b>	<b>Otrosí 01 al Contrato Adicional 13</b>
		Oct 6	Contrato Adicional 14
	<b>2007</b>	Feb 12	Otrosí 04 Contrato original
		Feb 12	Otrosí 01 al Contrato Adicional 12

<b>Álvaro Uribe</b>		Feb 21	Otrosí 01 Contrato Adicional 11
		Dic 03	Contrato Adicional 15
		Dic 04	Otrosí 02 Contrato Adicional 09
		Dic 13	Otrosí 01 Contrato Adicional 06
		Dic 28	Contrato Adicional 16
	<b>2008</b>	Ene 4	Otrosí 01 Contrato Adicional 12
		Ene 14	<b>Otrosí 02 Contrato Adicional 13</b>
		Jun 24	<b>Otrosí 03 Contrato Adicional 13</b>
		Sep 24	<b>Otrosí 04 Contrato Adicional 13</b>
		Dic 26	Otrosí 05 Contrato Adicional Contrato original
		Dic 29	Otrosí 06 Contrato original
	<b>2009</b>	Feb	<b>Otrosí 05 Contrato Adicional 13</b>
		Dic 23	Contrato Adicional 17
		Dic 31	Otrosí 07 Contrato Adicional
	<b>2010</b>		
Con base a Tabla de contratos y otrosí ANI			

En total, durante el primer periodo de Álvaro Uribe, el contrato original 005 de 1999 fue ampliado mediante 14 contratos adicionales, cinco otrosíes y cuatro actas de acuerdo, lo que significó ordenar una amplia cantidad de obras sin ejecutar el esquema licitatorio. Con el Contrato Adicional No. 13, firmado el 9 de agosto de 2006, las adiciones superaron el límite del 50% respecto del valor del contrato y del plazo proyectado, contrariando la prohibición legal definida en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 (Congreso de Colombia. (Octubre 28 de 1993) Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]).

Además de la renegociación del contrato con sus adicionales y otrosíes, el cronograma de construcción de los tramos se fue desplazando, de manera que los plazos de las inversiones contratadas con el concesionario no se hicieron efectivas en el tiempo indicado. El argumento del concesionario era que el INCO no adelantaba a tiempo los procesos de negociación predial o las diligencias para la expedición de licencias ambientales, aun cuando los contratos de segunda generación obligaban a entregar el 90 % de los predios y las licencias ambientales al concesionario antes de iniciar la etapa constructiva. Por las declaraciones de la Gerente del INCO María Inés Agudelo ante la Cámara de Representantes, sabemos

que el INCO no se interesaba por ejercer control sobre las inversiones que debían hacer los contratistas.

La falta de evidencia causal para esta conducta, que no solo violaba el marco normativo de los contratos sino los principios básicos de la administración pública, nos hace poner la atención en las campañas electorales que es donde se haya el motivo de la corrupción en otros casos análogos en los que también participó el Grupo Solarte. Vemos que durante los 14 meses previos a las elecciones presidenciales del 28 de mayo de 2006, el gobierno celebró 8 contratos adicionales, seis de ellos entre diciembre de 2005 y enero de 2006; si bien estos contratos no violaban la ley, no se ajustaban a los principios de la administración pública. Solo dos días después de tomar posesión del segundo mandato presidencial el gobierno celebró con los Solarte el Contrato adicional No. 13, con el que el marco legal y administrativo se rompió abiertamente al adjudicar al concesionario una serie de ventajas desproporcionadas que el INCO asumió en forma de riesgos sin ninguna justificación. Con ello el rendimiento de las inversiones del concesionario se elevaron por encima de 1600%, mientras que se dejó de garantizar la entrega operativa de las nuevas obras mediante inversiones del concesionario.

La evolución del contrato durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe demuestra continuidad con el mismo esquema anterior. Dos meses después de la posesión del presidente se adicionaría otro contrato más; en 2007 se adicionaron dos contratos y cinco otrosíes; en 2008 se firmaron tres otrosíes al Contrato Adicional No. 13 y tres otrosíes a otros contratos. El último año de los gobiernos de Uribe terminó con la firma total de 17 contratos adicionales al contrato original y un último otrosí firmado el 31 de diciembre. En el 2010 no hubo renegociaciones ni con el gobierno saliente de Uribe, ni con el gobierno entrante de Juan Manuel Santos.

### **5.2.2.3. El dictamen sobre las renegociaciones de los contratos**

A partir del gobierno de Santos (2010 – 2018) y su nueva política de infraestructura, el sistema corruptor de los Solarte comienza una crisis profunda definida por el fallo desfavorable del Tribunal Arbitral Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- contra Unión Temporal Desarrollo Vial Del Valle Del Cauca y Cauca y Otros, (Bogotá D.C. Noviembre 25 de 2016). Uno de los elementos ampliamente analizados por el tribunal de arbitramento tuvo que ver con las renegociaciones de los contratos entre la entidad concedente y el concesionario luego de finalizada la licitación.

El carácter dinámico de los contratos de concesión hace que el balance de riesgos pueda cambiar en el tiempo favoreciendo y a la vez perjudicando a una de las partes, por ello la renegociación constituye una herramienta esencial para resolver contradicciones y restablecer el equilibrio contractual cuando este se ha roto debido a una circunstancia imprevisible y por lo tanto excepcional. No obstante, esta herramienta puede constituir la oportunidad para capturar el objeto contractual y suspender los principios de economía, libre competencia y selección objetiva;

cuando esto sucede es un indicativo de que el proceso es operado por actores públicos y privados corruptos que desvían el carácter público del contrato al convertirlo en un “contrato privado de la administración”.<sup>117</sup>

Vicios de este tipo de comportamientos observables en el proceso de renegociación del Contrato 005 desde su expedición en 1999 hasta el año 2014 son:

- Renegociaciones excesivas e injustificadas.
- Modificaciones innecesarias débilmente justificadas.
- Extensión de plazos (que reducen la entrada de nuevos competidores)
- Aparición de contratistas monopólicos o baja participación y competencia.
- Otorgamiento de obra adicional.
- Uso de fondos públicos para financiar adiciones no priorizadas.
- Crear un contrato nuevo, distinto del original, camuflándolo como un contrato adicional.
- Omisión en el lanzamiento de nuevas y necesarias licitaciones.

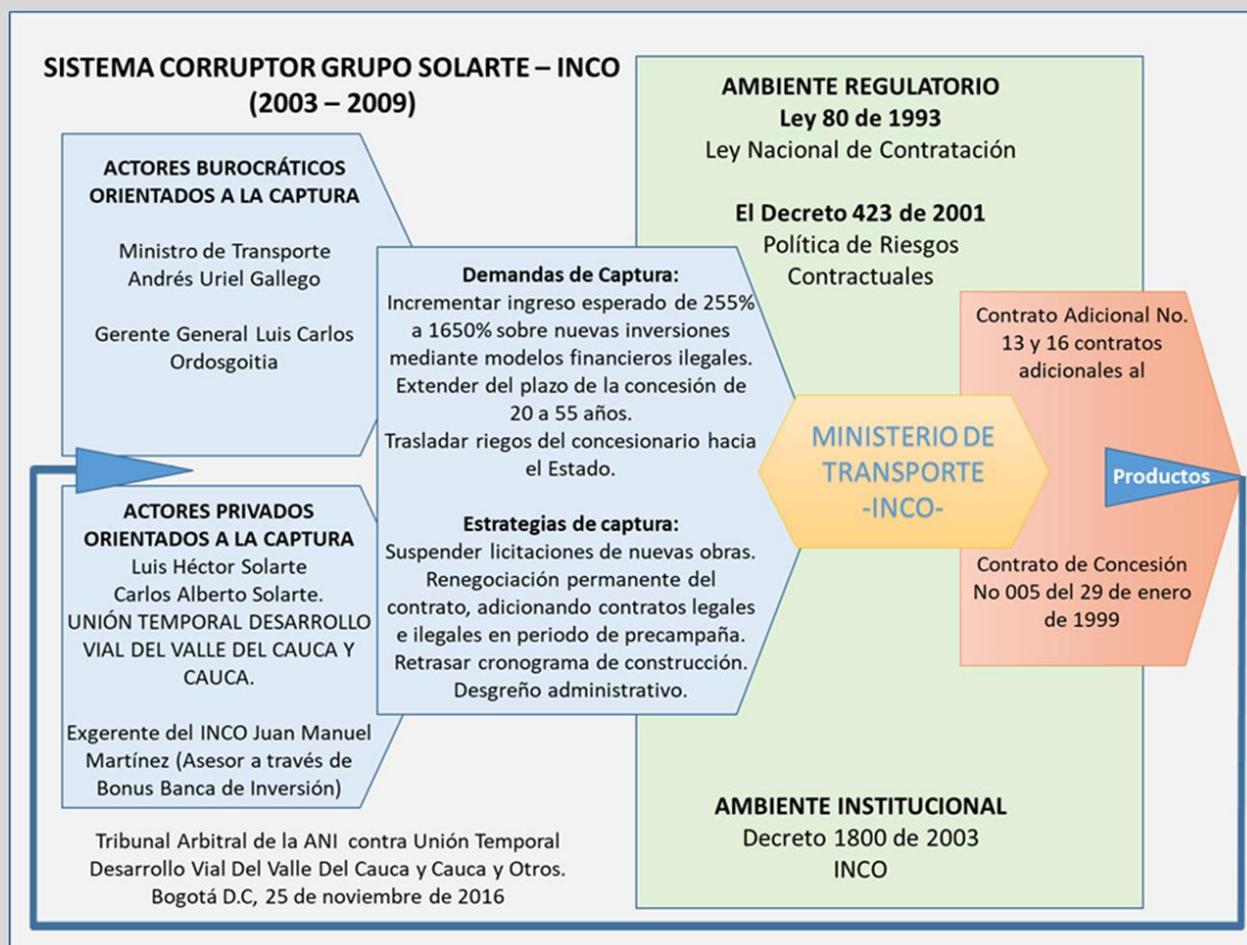
Si bien la mayoría de estas actuaciones son predicables acerca del INCO y el Ministerio de Transporte como entidades concedentes, el tribunal de arbitramento advirtió que el contratista también era responsable de los hechos, dado que su experticia en el campo de la infraestructura le obligaba a conocer la ley y las regulaciones propias de estos contratos, así como planear la correcta ejecución contractual. En concurrencia de culpas, el contratista diseñó un modelo financiero bajo la asesoría del exgerente del INCO Juan Manuel Martínez; este diseño financiero favoreció a los Solarte desproporcionadamente en perjuicio del INCO, pero el INCO aceptó contratar con ese modelo financiero, pues la decisión de que el nuevo tramo debía entregarse al mismo contratista ya había sido tomada previamente.

Tabla 14: La ANI logra la nulidad del Contrato 13 y sus otrosíes, adicionales al Contrato 005 de 1999 para la construcción y mantenimiento de la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca.			
	Año	Fecha	Evento
	2011	Nov 01	Decreto Ley 4084 crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
		Nov 03	Decreto 4165 crea la ANI
	2012		

<sup>117</sup> Cuando se implementa de manera oportunista o estratégica por parte de un operador o del gobierno, con el fin de procurarse beneficios adicionales, y no bajo la motivación de la naturaleza incompleta del contrato, la renegociación puede perjudicar la integridad de una concesión, afectar el bienestar general y amenazar el programa de reforma estructural deseado de la infraestructura en cuestión. En: GUASH, José Luis. Concesiones en infraestructura: cómo hacerlo bien. Banco Mundial: Washington. 2005. Citado por: Tribunal Arbitral de Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- Contra la Unión Temporal Desarrollo Vial Del Valle Del Cauca y Cauca y Otros (2016: 381, 382).

<b>Periodo I Juan Manuel Santos</b>	<b>2013</b>	Marzo 05	ANI denuncia penalmente la suscripción del Contrato No. 13 y Otrosí No. 2. Hace denuncias análogas a la Procuraduría y la Contraloría.
	<b>2014</b>	Ene 23	Otrosí 08 y 09 al contrato original
		Mar 07	ANI demanda a la Unión Temporal ante el tribunal de arbitramento.
		May 23	Otrosí 06 Contrato Adicional 13
		Jun 30	ANI informa la demanda a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.
<b>Periodo II Juan Manuel Santos</b>	<b>2015</b>	Julio 14	Otrosí 10 al Contrato Original
	<b>2016</b>	Nov 25	Fallo del Tribunal Arbitral de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- contra la Unión Temporal Desarrollo Vial Del Valle Del Cauca y Cauca y Otros.
	<b>2017</b>		
	<b>2018</b>		

Ilustración 8: Sistema Corruptor Grupo Solarte - INCO (2003 - 2009)



### 5.2.3. El Sistema Corruptor entre el Distrito Capital y sus contratistas: Operación del sistema

*¿Qué tal? ¡El mundo al revés! El presidente Uribe y yo, responsables de la debacle y de la irresponsabilidad en el manejo de los recursos del grupo Nule. Eso es totalmente inaudito, eso no puede desde ningún punto de vista permitirse.*

Samuel Moreno Rojas<sup>118</sup>

*...lo que uno espera como contratista es que le sea remunerado de alguna manera esa colaboración política o económica... para eso se invierte realmente en Colombia, para eso invierte un contratista en la campaña de un político.*

Héctor Julio Gómez González<sup>119</sup>

La prolífica investigación judicial de este caso permitió la condena de un senador de la República, un Representante de la Cámara por Bogotá, un alcalde, un contralor y un personero distritales, ocho concejales, media docena de contratistas distritales y otros tantos nacionales. El significativo número de sentencias condenatorias contra actores públicos y privados con la colaboración de directos responsables del entramado criminal, nos permite reconstruir la primera imagen completa de un sistema corruptor, revelando su estructura, sus actores, su forma de operación, el flujo de ofertas, demandas y estrategias de captura, así como los mecanismos de retroalimentación, estabilización, crisis y adaptación. El modelo principal agente se transfigura aquí en un sistema corruptor altamente funcional en el que no hay vacíos de información entre principal, agentes y clientes; como tal posibilita modelar otros casos en los que el acervo probatorio de las investigaciones judiciales no permite observar el sistema corruptor en su totalidad.

---

<sup>118</sup> Alcalde Mayor de Bogotá (2008 – 2011) ante medios de comunicación. Los hermanos Samuel e Iván Moreno Rojas son nietos del General Gustavo Rojas Pinilla, quien asumió el poder luego de deponer la dictadura civil de Laureano Gómez y Roberto Urdaneta. En su intento por retornar al gobierno creó un movimiento populista de derecha (Alianza Nacional Popular - ANAPO) del que su hija María Eugenia Rojas fue reconocida como “La Generala”; durante el mandato de Belisario Betancourt ella estuvo a cargo del Instituto de Crédito Territorial. Los Moreno Rojas lograron retornar al poder con la reminiscencia de ese movimiento liderado por su Madre y el apoyo de un partido de izquierda (Polo Democrático) del que fueron expulsados al conocerse el escándalo de corrupción.

<sup>119</sup> Contratista del Distrito. Declaración en juicio del 10 de diciembre de 2015. En Tribunal Superior De Bogotá, sentencia de segunda instancia, Bogotá, D.C., miércoles, dieciocho (18) de enero de dos mil diecisiete (2017).

### 5.2.3.1. Los actores y su posición

Bogotá Distrito Capital es la entidad sub-nacional que acumula mayores capacidades económicas, burocráticas, técnicas, de gestión y ejecución, después del gobierno nacional, para atender a una población que se eleva a casi 10 millones de habitantes en el área metropolitana agrupando a más del 20% de la población colombiana. La mayor autoridad administrativa la constituye la Alcaldía Mayor de Bogotá que encabeza un conjunto de entidades distritales como la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Educación, el Instituto Distrital de Desarrollo Urbano (IDU), la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (EAAB), la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), entre otras.

Asociados a las importantes y permanentes necesidades de inversión y contratación del Distrito Capital con el sector privado, el Grupo Empresarial Nule creció con una estrategia de negocios que les facilitó el éxito para figurar rápidamente como grandes contratistas del nivel nacional y con creciente participación en inversiones de infraestructura en los países de la región. Fue conformado por los hermanos Manuel y Miguel Nule Velilla, junto a su primo Guido Nule Marino, todos provenientes de una familia de políticos y ganaderos de la Costa Atlántica Colombiana.

En el año 2010 se descubrió que su emporio empresarial era una pirámide financiera apalancada en los anticipos en dinero de los contratos que firmaban con el Estado; esta se comenzó a desmoronar cuando las ineficiencias de sus empresas obligaron a la parálisis en la construcción del sistema Transmilenio de la Calle 26, al incumplimiento con el pago de sobornos a los políticos, sumado a la pérdida de favoritismo del gobierno nacional que terminó inclinado al gigante brasileño Odebrecht y al influyente grupo AVAL, del grupo empresarial Sarmiento Angulo. En ese año comenzó el escándalo del “Carrusel de la Contratación” de Bogotá, en el que grupos de nivel nacional como los Nule, los Solarte y Odebrecht, se repartían las licitaciones con contratistas distritales, altos funcionarios de la administración, concejales de todos los partidos y representantes de los entes de control a cambio de sobornos. La gravedad del caso fue señalada en la primera sentencia de la sala penal del Tribunal Superior de Bogotá contra el alcalde Samuel Moreno Rojas, advirtiendo “Captura del Estado”, o la gravísima penetración de las instituciones por parte de diferentes agentes vinculados a organizaciones delictivas en todos los niveles del Estado Colombiano (Tribunal Superior de Bogotá, 2017: 9, 20).

Las diferentes sentencias condenatorias permiten concluir que el Alcalde Mayor de Bogotá (periodo 2008 - 2011) Samuel Moreno Rojas, junto a su hermano Iván Moreno Rojas, Senador de la República (periodos 2006-2010 / 2010-2014), en calidad de principales del sistema, conformaron una amplia empresa de captura de la administración distrital aprovechando la preexistencia de monopolios de la contratación bien establecidos en el nivel nacional y distrital, pues ya en el año 2007 el representante a la Cámara por Bogotá Germán Alonso Olano Becerra (periodo 2006-2010) facilitó al Grupo empresarial Nule el acceso al contrato 137 de 2007 para la construcción de la Troncal de Transmilenio por la Calle 26, sin cumplir con

las condiciones de la licitación y pagando un soborno de \$ 3 500 millones distribuidos entre el congresista Olano y el contratista distrital Julio Gómez.<sup>120</sup> En análogas condiciones, pero involucrando a un número mucho mayor de actores públicos y privados, los mismos empresarios accedieron a los contratos 071 y 072 de 2008 para la obra vial de Bogotá.

Situaciones irregulares en el manejo contractual se replicaron en los contratos 134, 135, 136 y 138 del 2007, correspondientes a la Fase III de Transmilenio, con sobrecostos que sumaron 224 000 millones de pesos. Recurriendo al mismo modelo de operación, el Consorcio Tunjuelo-Canoas, del que hicieron parte Odebrecht y la firma CASS Constructores del Grupo Solarte, accedieron al contrato de \$ 259 000 millones que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá invirtió para la construcción de uno de los tramos del Interceptor Tunjuelo-Canoas pagando una suma de mil millones a los hermanos Moreno Rojas.

De acuerdo con el magistrado ponente, el daño ocasionado no se limitó al detrimento del tesoro público, pues el alcalde se apropió de dineros públicos procediendo con el deseo de privilegiar intereses particulares, dejando de lado el interés público, lesionando gravemente los principios sociales de la administración y la función pública (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 119). Valiéndose de promesas de favorecimiento contractual, los hermanos Moreno Rojas obtuvieron importantes apoyos en la financiación de sus respectivas campañas electorales al senado y a la alcaldía y, una vez elegidos, lograron neutralizar a sus opositores de todo el espectro político y a los órganos de control concediéndoles influencia sobre instituciones y cargos burocráticos de la administración, lo que les dio acceso a rentas producidas por la asignación discrecional de millonarios contratos con licitaciones previamente confeccionadas para las necesidades de clientes específicos.

Entre esos clientes figuraron contratistas distritales como Emilio José Tapia Aldana, Héctor Julio Gómez González y Juan Carlos Aldana Aldana, pero también contratistas de talla nacional como el Grupo Nule, el Grupo Solarte y el grupo brasileño Odebrecht. La amplia operación de captura permitió ofrecer a los contratistas y a prominentes miembros del Consejo Distrital las mayores facilidades para ganar licitaciones con el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), la Secretaría Distrital de Salud y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (EAAB).

Para la organización del sistema fue relevante contar con elementos burocráticos que conocían previamente el comportamiento de los contratistas, por ello fueron ratificados en sus cargos el Secretario Distrital de Salud Héctor Zambrano y en el Instituto de Desarrollo Urbano, Liliana Pardo; ambos funcionarios fueron cooptados

---

<sup>120</sup> Contrato No. 137 de diciembre de 2007 entre el IDU y la U. T. TRANSVIAL, por el valor de trescientos quince mil quinientos ochenta millones doscientos veinticuatro mil trescientos treinta pesos (\$ 315 580 224 330,00). Ver Corte Suprema De Justicia, Sala de Casación Penal, Rad. 37.322 de 2012.

por recomendación de los mismos contratistas quienes esperaban, a través de ellos, acceder y ampliar el control de sus respectivas dependencias institucionales.

La sentencia del Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06 (2017), condenatoria contra Samuel Moreno por la contratación ilegal del sistema distrital de ambulancias, revela elementos fundamentales en la operación de este sistema que demuestra las claves del éxito en la preparación y la ejecución de la operación criminal.

### **5.2.3.2. Un principal en la sombra**

El alcalde Mayor Samuel Moreno y su hermano el Senador Iván Moreno dirigieron la operación y se beneficiaron directamente de ella, pero mantuvieron distancia de los clientes por intermediación de agentes públicos y privados de su mayor confianza, de modo que éstos últimos pagaban, pero no conocieron evidencia de que el pago llegara al principal. Solo la traición de los agentes posibilitaría acceder a esta información, como efectivamente ocurrió cuando los contratistas Emilio Tapia Aldana y Héctor Julio Gómez González decidieron colaborar con la justicia al verse descubiertos. De acuerdo a este último,

Emilio Tapia era la única forma que teníamos para comunicarnos con Samuel o Iván Moreno; cuando hablo de comunicación no era que uno le mandara razones al alcalde o a Iván; había unos proyectos que se definían en las correspondientes secretarías, los cuales teníamos injerencia y al señor Emilio Tapia se le contaba de qué manera se iba a hacer, con qué contratista, quiénes iban a participar, de qué forma, él tomaba nota y decía este contrato va a pagar tanto por ciento, algunos no se podían hacer, otros se podían ejecutar, pero digamos que era la persona que nos manejaba a nosotros en lo que tenía que ver en la contratación en el Distrito. (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 52 - 53)

El testimonio del agente de confianza fue claro en observar que el desarrollo del “pacto criminal” no requería de la presencia física del Alcalde Samuel Moreno, ni para recibir dinero, ni para concretar favores políticos. Para ello estaba su hombre de confianza Néstor Iván Moreno Rojas, hermano, quien se encargaba de organizar las comisiones y los pagos. Samuel Moreno se dedicaba a ejecutar los requerimientos de los contratistas, dada su posición principal como Alcalde Mayor de Bogotá (pg. 97). Hay que anotar que para desarrollar esta labor Samuel Moreno no tuvo la necesidad de recurrir a reuniones en lugares clandestinos pues la fachada del Palacio de Liévano le servía para camuflar de legitimidad los actos ilegales que allí acontecían.

...fue en el despacho de él donde se tomó la decisión que el contrato sería para una persona que yo designara y que la instrucción de entregarle ese contrato la daría el

Alcalde al Secretario de Salud... (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 57)

### 5.2.3.3. Agentes de alta confianza

Respecto a los principios de delegación y de coordinación administrativa, la Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-693/08, específica que el superior (principal) siempre tendrá funciones de vigilancia y control sobre las actuaciones de sus subordinados (agentes), incluso si se trata de una delegación. En torno a la necesaria relación funcional de confianza entre principal y agentes, la Corte Suprema De Justicia, Sala De Casación Penal, Proceso No 14124 (2002: 54) estableció lo siguiente:

...es claro que uno de los soportes de las actividades de equipo con especialización funcional es la confianza entre sus miembros. Esta, cuando ha precedido una adecuada selección del personal, impide que un defecto en el proceso de trabajo con implicaciones penales se le pueda atribuir a quien lo lidera, a condición naturalmente de que no lo haya provocado dolosamente o propiciado por ausencia o deficiencia de la vigilancia debida...

De este modo, si una inadecuada selección de personal no necesariamente implica la “provocación dolosa” de los hechos, si implica su “propiciación” por deficiencia o ausencia de vigilancia, lo que hace al principal corresponsable de los errores de sus subordinados. Para el caso vale resaltar que, luego de confirmar como Secretario Distrital de Salud a Héctor Zambrano Rodríguez, quien se desempeñaba en ese cargo desde la anterior administración, el alcalde Samuel Moreno procedió a solicitarle el nombramiento en la subsecretaría de salud distrital a Juan Eugenio Varela, hombre de su entera confianza por ser amigo de infancia de su hermano Iván y quien proveería a ambos con información detallada de la Secretaría de Salud en temas como presupuesto, nombramiento de gerentes y programas, entre otros (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 48).

De otro lado, si el principal ocupaba en este caso la máxima posición en la administración distrital, sus agentes operaban desde el sector privado cumpliendo la función de enlace y retroalimentación entre los distintos actores involucrados quienes conocían la capacidad de agencia del empresario Emilio José Tapia Aldana por sus efectos en el sistema de contratación y no por su relación directa con los hermanos Moreno Rojas. De hecho, el grupo conformado por los contratistas Emilio José Tapia Aldana, Héctor Julio Gómez González y Álvaro Dávila Peña, fueron identificados por uno de los testigos como *“la junta directiva del carrusel, encargados de dirigir las entidades del Distrito, orientar la contratación y designar funcionarios en varios cargos, con la aceptación y por órdenes que emitía el propio Samuel Moreno.”* (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 39)

En contraste con el modelo clásico principal-agente, este sistema no generó problemas de agencia por cuanto no se evidencia asimetría de información entre principales y agentes. El sistema corruptor del que hicieron parte, en cambio, les permitió actuar articulados a un canal de retroalimentación de información altamente eficiente por el que circularon las ofertas, las demandas, los productos del sistema y los mecanismos de pago.

En cuanto a la responsabilidad penal y disciplinaria hay que decir que la omisión de un principal en sus deberes de vigilancia y evitación, más allá de la culpa, puede obedecer a motivos dolosos, lo que hace inaplicable el principio de confianza que en normales circunstancias protege al principal de la conducta indebida de sus agentes.

#### **5.2.3.4. Roles de participación muy claros**

La colaboración que el contratista Emilio Tapia decidió prestar a la investigación, amparado en el principio de oportunidad ofrecido por la fiscalía, permitió conocer cuáles eran las funciones de los principales que, en cualquier sistema corruptor, suelen permanecer en la sombra y lejos del alcance de la justicia. Al respecto, Aldana declaró:

El rol que a mí me correspondía era estructurar los procesos licitatorios, recomendar a las personas en los institutos en los cuales se tenía interés en particular, y además recepcionar las comisiones dinerarias; ese era mi rol. El rol del señor Iván Moreno era entregarle todas estas comisiones, y obviamente, el rol del señor Samuel Moreno, era ejecutar todas esas acciones a nivel institucional como lo dije anteriormente. Esa fue una distribución de funciones que se hicieron en reuniones lideradas por el entonces senador Iván Moreno Rojas. (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 84)

#### **5.2.3.5. Pacto de gobernabilidad; bloquear la oposición sumando aliados corruptos**

Para manejar las posibles amenazas provenientes de los opositores en el Consejo Distrital y de los órganos de control distrital, agentes y principales dispusieron una millonaria licitación para el servicio de salud ambulatorio que quedó bajo control del concejal Hipólito Moreno, presidente del cabildo distrital; a cambio, el concejal se comprometió a abstenerse de entablar debates de control político contra el alcalde y sus secretarios, a defender la administración en caso de que alguno de sus pares impulsara alguno, y por supuesto, a compartir con los Moreno Rojas la porción mayoritaria de los ingresos por corrupción. La lista de cabildantes vinculados al conocido “pacto de gobernabilidad” sumó ocho en total, quienes fueron condenados

por los delitos de interés indebido en la celebración de contratos, cohecho propio e impropio y tráfico de influencias de servidor público, entre otros delitos.<sup>121</sup> Tanto el personero, como el contralor distrital fueron igualmente condenados por recibir sobornos y omitir sus funciones constitucionales. (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 11001600000201400604 06, 2017: 86, 87).

### **5.2.3.6. Agente estructurador de las licitaciones**

En materia de licitaciones existen complejos procesos que implican el diseño de pliegos y modelos contractuales con base en el diagnóstico de las necesidades de servicio de la población, este tipo de inversiones siempre representan riesgos para los dineros públicos destinados a esos propósitos y riesgos de operación para los contratistas. La estructuración licitatoria define la distribución de esos riesgos entre el contratante público y el contratista privado y su balance implica cambios en los costos finales para uno y para el otro. Es de suponerse que la complejidad de una licitación aumenta cuando el objetivo final no es definir la propuesta de costos y beneficios más favorable para la administración pública, sino burlar ilegalmente el mecanismo licitatorio para definir el resultado a favor de un contratista previamente seleccionado, manteniendo las formalidades legales y evitando el riesgo de persecución penal para todos los actores involucrados.

En el caso del Contrato N° 1.229 celebrado el 30 de septiembre de 2009 y suscrito entre la Secretaría Distrital de Salud y la Unión Temporal Transporte Ambulatorio de Bogotá (UTTAB), por valor de \$ 67 203,7 millones para prestar el servicio de salud ambulatorio en el Distrito Capital, fue seleccionado como estructurador externo de confianza Federico Gaviria,<sup>122</sup> quien, con el apoyo del equipo del Secretario Distrital de Salud, Héctor Zambrano, intercambiaron la información pertinente desde el inicio hasta el final de la licitación con objeto de que los proponentes acordados cumplieran con los requisitos (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 11001600000201400604 06, 2017: 67).

Gracias a la colaboración interna del Secretario de Salud fue posible realizar cambios efectivos y en corto tiempo. La operación conjunta consistía en acordar las condiciones para que la Unión Temporal Transporte Ambulatorio de Bogotá

---

<sup>121</sup> Tribunal Superior de Bogotá, sentencia de 3 de febrero de 2014, radicación 1100160000102201100526 01. Tribunal Superior de Bogotá, sentencia de 13 de agosto de 2014, radicación 110016000000201400023 01. Juzgado 25 Penal del Circuito con función de conocimiento de Bogotá, sentencia del 25 de abril de 2016, radicación 1100160000102201100524 00.

<sup>122</sup> Según el testimonio del concejal Hipólito Moreno, fue él quien “por su alta trayectoria en estos temas” llevó a Federico Gaviria como estructurador del contrato (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 62). No es claro de dónde surge el vínculo entre el concejal y Federico Gaviria, lo cierto es que entre 2004 y 2007 el concejal fue avalado por el Movimiento Equipo Colombia del antioqueño Luis Alfredo Ramos y entre 2008 y 2011 fue reelegido con apoyo del Partido de la U; ambos partidos hacían parte de la coalición nacional del Uribismo de la que también hizo parte Andrés Felipe Arias, amigo personal de Federico Gaviria desde su época escolar y ambos fueron lobistas de Odebrecht para la misma época en que se estructuraba el contrato de las ambulancias de Bogotá.

(apoyada por el concejal Hipólito Moreno) y Macromed (apoyada por el concejal Camacho Guizado) cumplieran con la capacidad técnica y administrativa de la licitación; de igual manera se debían modificar cláusulas para restringir la participación de otros oferentes, y lograr, o que el contrato se dividiera para otorgar participación a ambas firmas, o que se adjudicara a la mejor calificada de ambas, que fue lo que sucedió al favorecer de manera especial a la firma avalada por el concejal Hipólito Moreno (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 110016000000201400604 06, 2017: 62, 64, 67). Esto porque para adelantar su función Federico Gaviria tuvo acceso exclusivo a los estudios previos de la licitación antes que fueran colgados en la página web con el fin de determinar los cambios necesarios en el éxito de la operación.

### **5.2.3.7. Comisión de éxito**

La figura de comisión de éxito es parte de las herramientas del derecho privado como estímulo para alcanzar fines en los que la relación costo beneficio favorece a quien la contrata. Suele ser parte de los honorarios del estructurador de un contrato cuando este logra garantizar un ahorro medible que favorece a su interesado. No obstante, en este y en otros casos de corrupción desplegados en Colombia se incluyó la firma de documentos que, bajo la figura de comisión de éxito, pretenden cobrar una elevada cuantía del contrato (alrededor del 10%) que es distribuido luego entre quienes participaron de la operación ilegal.

Como estructurador de la licitación en mención que determinó que la firma Unión Temporal Transporte Ambulatorio de Bogotá (respaldada por el concejal Hipólito Moreno) ganara el contrato N° 1.229 de 2009, Federico Gaviria aportó el documento mediante el cual la UTTAB y su representante legal Juan Carlos Aldana Aldana, se comprometió con la promesa remuneratoria ilícita pactada con los servidores públicos. La exigencia que correspondió al 10% del valor del contrato se elevó a \$ 6 704 millones. Gaviria fue igualmente el encargado de recibir los pagos de parte de Aldana Aldana y distribuirlos en sus respectivos porcentajes a los beneficiarios, incluyendo a Emilio Tapia Aldana, al Secretario Distrital de Salud Héctor Zambrano, al concejal Hipólito Moreno, entre otros.

### **5.2.3.8. Vínculos de afinidad, amistad, o consanguinidad**

Como en otros casos de corrupción, las relaciones de confianza son esenciales para garantizar el éxito de cada operación y la estabilidad del sistema, por ello es común encontrar lazos de confianza determinados por vínculos de consanguinidad como el existente entre los hermanos Iván y Samuel Moreno Rojas, los primos Emilio Tapia Aldana y Juan Carlos Aldana Aldana o la vieja relación de amistad entre Iván Moreno Rojas y Juan Eugenio Varela. Subsisten igualmente vínculos de afinidad por la conciencia del desarrollo de actos de corrupción con roles de cooperación necesarios para llevarlos a cabo, como el que hubo entre Samuel Moreno, el Secretario de Salud Héctor Zambrano y el concejal Hipólito Moreno.

En cuanto a la relación de este último con el estructurador Federico Gaviria, no es claro de dónde surge el vínculo entre ambos; lo cierto es que entre 2004 y 2007 el concejal fue avalado por el Movimiento Equipo Colombia del antioqueño Luis Alfredo Ramos y entre 2008 y 2011 fue reelegido con apoyo del Partido de la U; ambos partidos hacían parte de la coalición nacional del Uribismo, de la que también hizo parte Andrés Felipe Arias, amigo personal de Federico Gaviria desde su época escolar.

Los vínculos familiares, de amistad y afinidad relacionan, no solo a los actores de un sistema corruptor, sino a sistemas corruptores entre sí. De este modo encontramos que Federico Gaviria y el exministro Andrés Felipe Arias estuvieron igualmente vinculados a Odebrecht como cabilderos para la misma época en que se estructuraba el contrato de las ambulancias de Bogotá. Ambos casos están igualmente ligados por la relación de consanguinidad entre el Representante a la Cámara por Bogotá Germán Olano Becerra y el Senador Plinio Olano Becerra; el primero fue condenado por favorecer al grupo empresarial Nule en el carrusel de contratistas de Bogotá, y el segundo por favorecer a la firma Odebrecht en la firma del contrato Ruta del Sol sector 2 y el otrosí para la construcción de la vía Ocaña Gamarra. También hubo afinidad entre el Senador Plinio Olano Becerra y Federico Gaviria pues, cuando se conoció el escándalo del carrusel de contratistas en Bogotá, el primero le ofreció al segundo el apoyo de su abogado.

Otros vínculos que parecen contraevidentes asocian a actores corruptores de diversos partidos; así la sentencia contra Samuel Moreno resalta cómo, a pesar de haber sido apoyado por un partido de centro-izquierda como el Polo Democrático, terminó por recibir apoyos corruptos de todo el espectro político en el consejo distrital. Por ejemplo su Secretario de Movilidad, el empresario Luis Bernardo Villegas, captó sobornos por 7.000 millones de Odebrecht para la adjudicación del contrato Tunjuelo-Canoas de 2009; con ese dinero impulsó la carrera de su hija al consejo distrital por el partido de ultraderecha Centro Democrático, mediante una donación de 50 millones provenientes del soborno.<sup>123</sup>

#### **5.2.3.9. Pacto de gobernabilidad, pacto de impunidad**

La normal relación de vigilancia y control entre un mandatario apoyado por un partido de centro izquierda y sus opositores del espectro político, quedó neutralizada gracias a lo que se denominó un “pacto de gobernabilidad”. Este concepto recuerda la idea de Juan Manuel Ospina según la cual “los gobiernos compran gobernabilidad vendiendo acciones de captura del Estado”;<sup>124</sup> gracias a este tipo especial de regateo los concejales tomaron posiciones burocráticas en distintas entidades

---

<sup>123</sup> RCN Radio. Ángel Ocampo Rodríguez (21/11/2018). Denuncian relación entre uribistas y Odebrecht en campaña al Concejo de Bogotá.

<sup>124</sup> por Colombia, T. (2005).

distritales o ganaron contrataciones que favorecieron a sus respectivas clientelas y permitían financiar sus campañas. El pacto se extendió hasta la Personería Distrital y la Contraloría Distrital de modo que el Personero Francisco Rojas Birry y el Contralor Miguel Ángel Morales Russi recibían sus respectivas cuotas dinerarias provenientes de este eficiente sistema de exacción.

El resultado de tal sistema no fue solo la ausencia de control y vigilancia, sino que, cuando cabildantes que estaban al margen del sistema pretendían articular debates de control político, los equipos del sistema los impedían o contrarrestaban, actuando totalmente en contra de los intereses de la sociedad bogotana.

En atención al funcionamiento anómalo de los sistemas de contrapesos, control y persecución del delito, la sentencia acotó problemas asociados a la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Contraloría General de la República (CGR) y la Comisión de Acusaciones del Congreso de la República, las cuales suelen archivar procesos investigativos por prescripción o caducidad de la acción, absteniéndose de disponer de personal y recursos necesarios para resolver delitos contra el erario y la función pública. El diagnóstico es muy próximo al de sistemas con completa discrecionalidad y ausencia de rendición de cuentas, pues las acciones tanto de la Fiscalía, como de la Contraloría y la Procuraduría suelen ser selectivas persiguiendo pequeños o medianos actores y dejando incólume la verdadera empresa criminal:

*En el caso del denominado carrusel de la contratación, resulta inexplicable la forma como la FGN imputa y acusa a algunos de los responsables olvidando delitos, omitiendo la existencia de circunstancias de mayor punibilidad, haciendo imputaciones a la medida de los procesados, dejando que cumplan sus períodos en los cargos para los que fueron elegidos... (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 11001600000201400604 06, 2017: 21)*

Por otra parte, menciona la capacidad de resiliencia de los corruptos debido a la ausencia de responsabilidad política de los partidos:

*La mejor muestra de este proceso de reciclaje de los corruptos y sus patrocinadores, si se quiere, de la capacidad de resiliencia que les permite adaptarse a las nuevas circunstancias, aparece cuando se examinan las listas de candidatos avaladas por los diferentes partidos a las corporaciones y cargos de elección popular, en las que figuran con especial renombre herederos políticos de los delincuentes que han sido condenados por los jueces. (Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. Rad. 11001600000201400604 06, 2017: 22)*

#### **5.2.3.10. Crisis del sistema**

El pacto de impunidad de este sistema se fracturó cuando los actores quebrantaron sus respectivos compromisos en cuotas dinerarias a cambio de ausencia de control. A principios de 2010 la errática administración de los anticipo por \$ 69 000 millones

que el Grupo Empresarial Nule recibió luego de ganar el contrato 137 de 2007, les impidió satisfacer los compromisos que tenían con el sistema corruptor. Este mismo desgreño administrativo paralizó las obras de infraestructura contratadas para desarrollar las obras de Transmilenio por la Calle 26. La falta de pagos reactivó la acción del Contralor Miguel Ángel Morales Russi quien presionaba por su respectiva comisión, y alertó al Alcalde Samuel Moreno ante una posible crisis de gobierno por los malos resultados del operador privado y la ausencia de acciones públicas correspondientes.

La esperanza de los Nule de sanear sus finanzas ganando uno de los tramos del proyecto Ruta del Sol se desvaneció ante la poderosa influencia del Grupo Odebrecht-Sarmiento-Solarte. En estas circunstancias Miguel Nule Velilla produjo grabaciones secretas de sus conversaciones con el Representante por Bogotá Germán Olano, acerca de los sobornos que reclamaba el Contralor Miguel Ángel Morales Russi, y de conversaciones con su amigo Gabriel Ignacio García Morales, Viceministro de Transporte, quien le recalca las presiones de altos funcionarios de Casa de Nariño para favorecer a Odebrecht y eliminar a los Nule durante la licitación de la Ruta del Sol. De las dos líneas de investigación abiertas por la fiscalía y los entes de control, una se orientó hacia el Ministro Andrés Uriel Gallego y el proceso licitatorio de la Ruta del Sol, sin consecuencia alguna, pues Gallego falleció antes de definir su situación penal y disciplinaria. La otra línea se conoció como “El Carrusel de la Contratación” y se enfocó en principales, agentes y clientes que resultaron beneficiarios de los millonarios sobornos a todo nivel.

Entre los condenados en este proceso están el alcalde Samuel Moreno Rojas, el Senador Iván Moreno Rojas, el Representante a la Cámara Germán Olano Becerra, el Gobernador de Cundinamarca Álvaro Cruz, el Contralor Distrital Miguel Ángel Morales Russi, el Personero Distrital Francisco Rojas Birry, ocho concejales, y otros tantos funcionarios distritales de alto y medio nivel. Entre los contratistas fueron condenados los tres miembros del grupo Nule, Andrés Jaramillo de Conalvías (también Contratista de la Ruta del Sol Sector 3), Emilio Tapia, Federico Gaviria y Paola Solarte, socia del Grupo empresarial Solarte.

Ilustración 9: Carrusel de la Contratación en Bogotá (2008 - 2010)



#### 5.2.4. Sistema Corruptor entre el INCO y los grupos empresariales Odebrecht, AVAL y Solarte.

*“El Ministro Explicó que existen todas las garantías de transparencia en la adjudicación. Alguien independiente respaldó a Ma. Victoria y, por lo menos en la reunión, el asunto no pasó a mayores.”*

José Elías Melo<sup>125</sup>

*“Sí nos duele haber escogido un socio que no resultó ser lo que representaba con nosotros. Nosotros somos personas muy diferentes que cada día trabajan 20 horas, siete días a la semana, simplemente para poder darles valor a los accionistas. Es triste cuando la gente no se da cuenta de eso.”*

Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez<sup>126</sup>

Durante la audiencia pública de aclaraciones del 08 de septiembre de 2009, el Ministro de Transporte Andrés Uriel Gallego leyó un anónimo firmado por una “Sociedad de Veedores Colombianos” en el que se denunciaba *un conflicto de intereses perfectamente camuflado*:

*“No es si no que en Colombia se vean venir proyectos importantes de Infraestructura para que ahí mismo se muevan las fichas que benefician a ciertas empresas quienes estratégicamente colocan en puestos claves a personas para que manipulen los procesos licitatorios desde los mismos Pre-pliegos de Condiciones...”*

El anónimo se refería a la influencia indebida que el Grupo AVAL y Corficolombiana, del Grupo Sarmiento Angulo, podrían ejercer sobre el proceso de estructuración de

---

<sup>125</sup> El presidente de Corficolombiana, José Elías Melo, le explica a su jefe, Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez, cómo el Ministro Andrés Uriel Gallego manejó las denuncias acerca de un conflicto de intereses entre el Grupo AVAL y la Corporación Financiera Internacional (IFC) a través de María Victoria Guarín, Senior Investment Officer de la IFC y esposa del Vicepresidente de Planeación Corporativa del Grupo Aval. (Superintendencia de Industria y Comercio Resolución-No-67837, Septiembre 13 de 2018. (Recuperado de: [http://normograma.info/sic/docs/resolucion\\_superindustria\\_67837\\_2018.htm](http://normograma.info/sic/docs/resolucion_superindustria_67837_2018.htm))

<sup>126</sup> Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez, presidente del Grupo Aval, responde una pregunta acerca de la corrupción en el contrato Ruta del Sol II. En la misma entrevista Sarmiento Gutiérrez explica la razón por la cual decidieron ser socios de la firma Odebrecht en el proyecto Ruta del Sol II: “Nos tocó elevarnos al 33%, porque del gobierno mismo nos dijeron: Para que en el futuro puedan licitar otra vez como les gusta, sin socios, en esta deben tener 33%...” (Forbes Colombia. Vol. 1, número 00, diciembre 2019, enero 2020: 121).

la licitación a través de María Victoria Guarín quien, además de ser miembro del equipo estructurador de la Corporación Financiera Internacional, era esposa de Diego Fernando Solano Sanábria, vicepresidente financiero del Grupo AVAL. A pesar de la defensa que tanto el Ministerio como la IFC hicieron del profesionalismo y la autonomía de María Victoria Guarín, su relación marital fue efectivamente utilizada, tanto por José Elías Melo, presidente de Corficolombiana, como por Luiz Antonio Bueno, Director Superintendente de Odebrecht, para determinar la estructuración del proceso licitatorio (Superintendencia de Industria y Comercio Resolucion-No-67837 (2018)).

Las investigaciones judiciales que se agrupan en torno a ese macro proceso en el que Odebrecht, Corficolombiana, Grupo Aval, Oficiales de la Corporación Financiera Internacional (IFC), los más altos oficiales del gobierno Uribe, senadores de la República y varios agentes del sector privado, se coludieron para obtener beneficios privados a costa de las necesidades contractuales del Estado, permiten observar las interacciones en un sistema corruptor de escala nacional, con conexiones en varias ramas del poder, con agentes de influencia internacional y con capacidad reproductiva mediante la financiación de campañas presidenciales y de otros políticos en el nivel sub-nacional.

Las observaciones permiten encontrar grandes analogías entre el sistema corruptor que operó en el llamado “Carrusel de la Contratación” en el Distrito Capital de Bogotá y el de escala nacional, con la diferencia fundamental de que en el segundo los principales de la operación quedaron totalmente en la sombra y al margen de toda persecución penal, disciplinaria o fiscal.

#### **5.2.4.1. Los actores y su posición**

**Grupo Sarmiento Angulo (Grupo AVAL):** Fundado en 1956 el Grupo Empresarial de Luis Carlos Sarmiento Angulo originalmente centró sus operaciones en el campo de la construcción de vivienda y la infraestructura. Logró un significativo apalancamiento durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970 - 1974) cuyo apoyo a la industria intensiva en mano de obra favoreció el sector de la construcción y su financiarización; esto le permitió incorporarse exitosamente en el sistema financiero mediante el sistema UPAC.<sup>127</sup> Desde entonces ambos sectores han sido uno de los ejes de la política económica de los sucesivos gobiernos y Sarmiento Angulo ha sabido combinar el músculo financiero, la capacidad productiva en el sector real, y vigorosos canales de influencia, tanto en el Estado, en los sucesivos gobiernos y en la sociedad en general. Hoy día controla la parte mayoritaria del sector financiero en Colombia y en Centroamérica a través del Grupo AVAL, que reúne al Banco AV Villas, el Banco de Bogotá, el Banco de Occidente, el Banco

---

<sup>127</sup> Las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) fue un sistema asociado al crédito hipotecario que permitió proteger a los deudores frente a la volatilidad de la inflación que durante el gobierno de Pastrana Borrero se elevó por encima del 20% anual.

Popular, el Fondo de Pensiones Porvenir, Corficolombiana y el holding financiero BAC Credomatic, que controla el mercado financiero en Centroamérica.

A través de Corficolombiana el Grupo Aval mantiene inversiones en el sector financiero y el sector real de la economía en energía, infraestructura, hotelería y agroindustria. Con Episol, Corficolombiana, Coviandes y Pisa, es uno de los principales inversionistas en infraestructura, siendo la constructora y operadora de carreteras más grande del país.

Corficolombiana se dedica a actividades financieras para promover la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de empresas. Bajo su control, EPISOL se enfoca en la estructuración y participación en proyectos de infraestructura sirviendo como vehículo de inversión de su matriz. En cuanto a su participación en el Proyecto Ruta del Sol, las decisiones en EPISOL eran tomadas por José Elías Melo (en ese entonces presidente de Corficolombiana) siguiendo los parámetros fijados por su controlante Grupo Aval.

El 29 de abril (2019) José Elías Melo fue condenado a 11 años y 9 meses de prisión por autorizar los sobornos de la constructora brasileña Odebrecht para quedarse con la Ruta del Sol 2; no obstante, los elementos probatorios presentados por la Superintendencia de Industria y Comercio, Resolucion-No-67837 (2018) revelan que Melo, además, colaboró activamente en el proceso y ejerció influencia sobre la IFC y María Victoria Guarín a través de su cónyuge. Ese proceso de influencia también fue de conocimiento de Luis Carlos Sarmiento Gutiérrez, presidente del Grupo Aval, como se desprende de los correos electrónicos entre ambos ejecutivos.

**Odebrecht:** Odebrecht es una exitosa firma de infraestructura brasileña fundada por Norberto Odebrecht en 1944; con sede inicial en Salvador de Bahía, en la década del 60 se expandió hacia el sudeste y nordeste de Brasil consolidando su actuación nacional en la década del 70. Entre 1979 y 1980 diversificó su operación hacia la industria petroquímica, la perforación de pozos petroleros y la construcción de hidroeléctricas, a la vez logró contratos de infraestructura en Perú y Chile dando inicio a su internacionalización. En 1981 se constituyó el holding Odebrecht S.A. iniciando una década de expansión al mercado mundial, con especial presencia en América Latina, pero también en Estados Unidos, Portugal, Angola y Mozambique. En los años 90 participó en sus primeras obras de infraestructura bajo el modelo de concesión comenzando en la ciudad de Buenos Aires.

El siglo XXI coincidió con importantes reconocimientos internacionales: primera constructora internacional de plantas hidroeléctricas (2001), mejor empresa de ingeniería en América Latina (2004), mejor empresa familiar del mundo (2010). Durante ese periodo y hasta 2016 expandió su proceso de diversificación con grandes inversiones en petroquímicos (Braskem), perforaciones offshore (Odebrecht Oil & Gas), agroindustria (ETH Bioenergía), industria inmobiliaria (Odebrecht Properties), transporte y logística (Odebrecht TransPort), defensa y tecnología (Odebrecht Defensa y Tecnología), inversión en proyectos

concesionarios (Odebrecht Latinvest) y una particular expansión en México a través de la industria petroquímica.

En Colombia la empresa Constructora Norberto Odebrecht se constituyó en 1992 en la Cámara de Comercio de Bogotá; se dedica a la planeación y ejecución de proyectos de construcción civil, y actividades con la industria naval, la explotación petrolera y gas. Por su parte, Odebrecht Invetimentos em Infraestrutura Ltda., explota directa o indirectamente negocios de concesiones de obra y servicios públicos. Hasta la actualidad ha participado en 14 proyectos en los diferentes campos en que se desempeña la empresa.

Durante el tiempo en que Marcelo Schuetz Jardim fue Director Superintendente de Odebrecht en Colombia (1992 - 2009), la multinacional obtuvo 10 importantes contratos en distintas líneas de negocio con clientes públicos y privados; a partir de 1999 hubo un cese en la actividad en Colombia que se reactivó en 2009 cuando Schuetz Jardim inició el reclutamiento de cabilderos del sector privado con fuertes conexiones públicas, y funcionarios públicos con influencia decisiva en sus líneas de negocio; estos últimos terminaron ejerciendo indebidamente como lobistas dentro de la administración pública o se incorporaron a la nómina de Odebrecht manteniendo su influencia y conexiones en el sector público (Ver Tabla 15).

Tabla 15: Contratación de Odebrecht en Colombia			
Año y objeto del contrato	Costo del proyecto	Año y objeto del contrato	Costo del proyecto
<b>1992</b> Ampliación de tres estaciones de bombeo de petróleo en los campos de Cusiana y Cupiagua (El Porvenir, Miraflores y Vasconia)	2500 millones de dólares.	<b>1994</b> Cinco estaciones de Bombeo en Caucasia (Antioquia) y puerto de Coveñas.	2000 millones de dólares.
<b>1994</b> Puerto de la Drummond para la exportación de carbón en Santa Marta.	180 millones de dólares.	<b>1995</b> Ferrovía entre el municipio de La Loma (Cesar) y Puerto Drummond (Santa Marta).	150 mil millones de pesos.
<b>1996</b> Línea Troncal de Gasoducto Sebastopol-Medellín.	50 mil millones de pesos.	<b>1997</b> Central termoeléctrica Termoemcali	156 millones de dólares.
<b>1997</b> Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Cañaveralejo (Cali).	75 millones de dólares.	<b>1997</b> Planta de Aguas Residuales de El Salitre (Bogotá) por	250 millones

			de dólares.
<b>1997</b> Proyecto Hidroeléctrico La Miel (Caldas)	600 millones de dólares.	<b>1999</b> Complejo Carbonífero del Cerrejón (Guajira).	Sin información
<b>2009</b> Alcantarillado Tunjuelo-Canoas-Río Bogotá.	243 mil millones de pesos.	<b>2010</b> Proyecto vial Ruta del Sol II entre los departamentos de Cundinamarca y Cesar.	3,6 billones de pesos.
<b>2012</b> Transversal de Boyacá Fase II.	184 mil millones de pesos.	<b>2014</b> Proyecto de recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena entre los departamentos de Cundinamarca y Atlántico.	2,5 billones de pesos.

En 2009 la dirección de Odebrecht en Colombia fue asumida por Antonio Luiz Bueno; ese mismo año, junto al Grupo Solarte, lograron el contrato del Proyecto Tunjuelo-Canoas, firmado con el gerente de la Empresa de Aguas de Bogotá Jorge Enrique Pizano.<sup>128</sup> Las investigaciones de los entes de control se concentran en los contratos obtenidos de allí en adelante, sin embargo existen denuncias de comportamientos anticompetitivos cometidos en 1997 con el Proyecto Hidroeléctrico La Miel.

En junio de 2015 Marcelo Odebrecht, presidente de Odebrecht S.A., fue capturado en Brasil acusado de liderar un esquema de sobornos por 2.1 billones de dólares con la petrolera estatal Petrobras. En 2016, en el marco del caso Estados Unidos VS. Braskem S.A. - Odebrecht S.A., No. 16-CR-643, la firma aceptó un acuerdo de culpabilidad (Plea Agreement) con el Departamento de Justicia de Estados Unidos, el Ministerio Público Federal de Brasil y la Procuraduría General de Suiza, por la realización de actos ilícitos entre 2001 y 2016 practicados en beneficio de las empresas pertenecientes al grupo económico. Mediante el Plea Agreement, firmado con el Departamento de Justicia de Estados Unidos, Odebrecht se declaró

<sup>128</sup> Jorge Enrique Pizano era primo del presidente Ernesto Samper Pizano; fue contratado por Corficolombiana seis meses después de firmar el contrato del Proyecto Tunjuelo-Canoas para ejercer el cargo de Controller del Contrato 001 de 2010 firmado entre el INCO y la Concesionaria Ruta del Sol. Se convirtió en testigo de excepción de los manejos que Odebrecht y Corficolombiana hicieron de los dineros que salieron de la concesión para pagar los sobornos correspondientes a la licitación. Sus testimonios y las pruebas aportadas antes de su sospechoso deceso abrieron un caso adicional escasamente investigado que involucra al abogado Néstor Humberto Martínez como cómplice de los hechos y quien tenía conocimiento de ellos antes de asumir el cargo de Fiscal General de la Nación.

culpable de poner en operación un esquema de sobornos por valor aproximado de 788 millones de dólares, dirigidos a agentes, partidos políticos, oficiales políticos y candidatos, para ejercer influencia y asegurar ventajas en la obtención de al menos cien proyectos de negocio en Angola, Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela. Con ese fin la firma creó en el 2006 la División Estructurada de Operaciones que funcionó como un sofisticado Departamento de Sobornos dentro de la organización.

La Superintendencia de Industria y Comercio Resolucion-No-67837 (2018), abrió investigación y formuló pliego de cargos contra Odebrecht y el Grupo AVAL por cuatro comportamientos violatorios del régimen de libre competencia en el caso de la licitación Ruta del Sol sector II:

1. Ofrecimiento y pago de sobornos para garantizar que la Promesa de Sociedad Futura Concesionaria Ruta del Sol, integrada por Odebrecht, Episol y CSS, resultara adjudicataria del contrato correspondiente.
2. Aprovechamiento de un conflicto de intereses entre un alto ejecutivo del Grupo AVAL y una importante funcionaria de la Corporación Financiera Internacional (IFC) a cargo de estructurar la licitación del proyecto Ruta del Sol.
3. Contactos privados y directos con posterioridad a la iniciación del proceso de selección en incumplimiento de la regla que materializa los principios de transparencia, igualdad, selección objetiva y competencia.
4. Sin haber concretado la conducta de colusión o cartelización, tuvieron la iniciativa para crear un acuerdo anticompetitivo con los agentes del mercado que tenían interés en participar en el proceso de selección.

A partir de la exposición pública del Plea Agreement de Odebrecht en Estados Unidos se generó material probatorio que permite ilustrar el complejo funcionamiento del sistema corruptor Odebrecht – Sarmiento Angulo, y su evolución con los cambios administrativos y regulatorios introducidos por el gobierno de Juan Manuel Santos a partir del 2010. Para reconstruir este sistema citamos los elementos de prueba establecidos por la Superintendencia de Industria y Comercio Resolucion-No-67837 (2018), el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Expediente 250002341000 2017000-83-00 (diciembre 06 de 2018), el fallo del Consejo de Estado, (Septiembre 20 de 2018) Sentencia 00316, el fallo de la Corte Suprema de Justicia (febrero de 2018) Sentencia SP436, y el fallo del Consejo de Estado, (septiembre 20 de 2018) Radicado 110001-03-15-000-2018-00316-00.

#### **5.2.4.2. La Licitación SEA-PI-01-2009 paso a paso**

La Resolución INCO No. 186 del 27 de marzo de 2009 ordenó la apertura de la Licitación Pública No. SEA-LP-001-2009 con objeto de seleccionar las propuestas más favorables para adjudicar tres contratos de concesión correspondientes a los tres sectores en que se dividió el proyecto Ruta del Sol. Con el propósito de participar por el sector II se constituyó la Promesa de Sociedad Futura Concesionaria Ruta del Sol S.A.S., integrada por la Constructora Norberto Odebrecht S.A., Odebrecht Invetimentos Em Imfraestrutura Ltda (Hoy Odebrecht Latinvest Colombia); Estudios y Proyectos del Sol S.A., EPISOL S.A.S., perteneciente al Grupo Sarmiento Angulo; y CSS Constructores S.A. del Grupo Solarte.

Al cierre de la licitación, los oferentes Vías del Sol Autopistas S.A. y la Unión Temporal Concesión RD, que competían por la misma licitación, fueron inadmitido uno y rechazado el otro. De este modo el 15 de diciembre de 2009, el Instituto Nacional de Concesiones adjudicó el sector II de Ruta del Sol a la Promesa de Sociedad Futura Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. que ofreció los mayores costos para la realización de la obra (Superintendencia de Industria y Comercio Resolucion-No-67837, 2018) y era el único oferente válido.

A pesar de la existencia de denuncias y material probatorio sobre el ejercicio de influencias indebidas en la adjudicación de la licitación, que apuntaban a presiones del alto gobierno sobre el Viceministro de Transporte, y a influencias ejercidas a través de las conexiones del Grupo Sarmiento Angulo con la Corporación financiera Internacional (IFC), las investigaciones sobre el tema no prosperaron en ninguno de los entes de control, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, ni en la Procuraduría General de la Nación, todos operados por funcionarios elegidos durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Ocho años después se conoció la confesión de Marcelo Odebrecht sobre sobornos en Colombia por 11 millones de dólares implicando directamente al Viceministro de Transporte Gabriel Ignacio García Morales. El principio de oportunidad firmado por el acusado con la Fiscalía General de la Nación permitió conocer una parte sustantiva del esquema de influencia y sobornos en el caso específico de la Licitación SEA-LP-001-2009 por la que la sociedad Concesionaria Ruta del Sol resultó favorecida ilegalmente. Un paso a paso de este proceso se analiza a continuación.

##### **5.2.4.2.1. Reclutamiento de agentes de alta confianza.**

Entre 1999 y 2007 las actividades de emprendimiento de Odebrecht en Colombia estuvieron paralizadas; con objeto de reactivarlas, Marcelo Schuetz Jardim, Director Superintendente para Colombia, inició el reclutamiento de hombres de confianza

que gestionaran los intereses de la empresa en los altos órganos de decisión del gobierno. Algunos de esos contratos eran solamente verbales. En esta labor reclutó a:

- Agentes del sector privado con negocios claves en el sector público.
- Ex funcionarios públicos con vigorosas relaciones de partido y vínculos con el alto gobierno.
- Funcionarios públicos inescrupulosos dispuestos a hacer lobby a favor de la empresa en sus respectivas corporaciones o instituciones o ejercerlo con sus copartidarios.
- Oficiales con alta capacidad discrecional de decisión.
- Candidatos a importantes corporaciones de nivel nacional o subnacional.

El grupo inicial creado por Schuetz fue ampliado por Luiz Bueno, nuevo Director Superintendente a partir de abril de 2009, y por Yezid Arocha, Director Jurídico de Odebrecht. Estuvieron vinculados a la fase de licitación del Proyecto Ruta del Sol y particularmente ejercieron presión sobre el Viceministro Gabriel García Morales encargado de adjudicar la licitación; entre ellos figuran:

- Eduardo Zambrano. Propietario de la firma Consultores Unidos S.A., viejo contratista de Odebrecht. Además de hacer lobby, gestionaba el pago de sobornos nacionales y en el exterior. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018: 78, 79) (Imputado por cargos de enriquecimiento ilícito, cohecho, lavado de activos, tráfico de influencias, y concierto para delinquir.
- Federico Gaviria Velásquez. Lobista de Marcelo Jardim para los proyectos de Porce 3 y Pescadero Ituango en EPM. Colaboró con Luiz Bueno para conectarlo con los sectores de influencia en el país. También sirvió como estructurador en uno de los contratos del carrusel de la contratación.
- Otto Nicolás Bula. Ex senador con vínculos en las comisiones 3ª y 4ª de presupuesto.
- Senador Plinio Olano Becerra. Experto de la comisión 6ª de infraestructura.
- Viceministro Gabriel Ignacio García Morales; Gerente encargado del INCO durante la licitación del proyecto Ruta del Sol.
- Miguel Peñaloza. Alto Consejero Presidencial Para las Regiones.
- Andrés Felipe Arias; ex Ministro de Agricultura, Precandidato a la presidencia por el partido conservador.
- Daniel García Arizabaleta. Exdirector del INVÍAS y coordinador de campañas políticas del Centro Democrático.

Asociados a esta red de influencia estaba una red de empresas que servían de fachada para tramitar los flujos de dinero que salían de las obras hacia cuentas nacionales y extranjeras para pagar sobornos y cuyas cuentas se elevan a más de 21 millones de dólares, cifra superior a los 11 millones de dólares declarados en el Plea Agreement.

- Inversores Profesionales S En C.
- Análisis Desinpro S.A.

- Consultores Unidos S.A.
- Profesionales De Bolsa.
- Gestora De Proyectos De Infraestructura

#### **5.2.4.2.2. Contacto e influencia directa sobre el principal**

Uno de los planteamientos más extendidos acerca de la corrupción administrativa es que ésta se relaciona estrechamente con la frecuencia del contacto que los agentes deben realizar con los clientes a la hora de prestar sus servicios; entre mayor sea la frecuencia de contacto entre unos y otros, más probabilidad hay de que uno de los dos termine ofreciendo o demandando sobornos para que el servicio sea prestado, se preste eficientemente, o se obtenga un servicio exclusivo y privilegiado. En consecuencia, se reduce la corrupción administrativa si se reducen los puntos de contacto y su frecuencia entre agentes y clientes.

El supuesto de que los intereses de los principales difieren de los intereses específicos de los clientes y por lo tanto estos no se interesan ni obtienen beneficios del contacto con aquellos, hace que ese tipo de contacto se considere inocuo, de modo que lo que se prohíbe a los agentes es perfectamente normal en el principal. Este supuesto, sin embargo, es contrario al comportamiento de principales y clientes en un sistema corruptor; en el cual los principales mantienen contacto exclusivo con un número limitado de clientes en una relación que no es ni autónoma ni plural. Si por ejemplo, era normal que Samuel Moreno se reuniera con las firmas contratistas del distrito, lo que podía hacer preferentemente en su oficina del Palacio de Liévano, esas reuniones obedecían a los intereses específicos de aquellos y los intereses personales de aquel.

Ahora, en la legislación moderna constituye un acto ilegal o indebido el contacto privado y directo entre un principal y un cliente interesado durante el proceso mismo de una licitación; bajo este precepto, algunos principales optan por hacer públicas sus reuniones, pero no hacen público el contenido de la reunión, lo que igualmente equivale a una reunión privada. Por otra parte, la actividad del lobista suele consistir justamente en establecer vínculos directos, privados y opacos, entre un cliente poderoso y el principal encargado de la formación y la toma de decisiones.

De acuerdo con la Superintendencia de Industria y Comercio Resolucion-No-67837 (2018) desde mediados de 2007 Odebrecht inició una “campaña de comunicaciones” para demostrar su interés en los proyectos viales que el Ministerio de Transporte había definido de alto impacto en el Documento CONPES 3413 de marzo de 2006 (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Dentro del estilo de comunicación que la empresa entabló con el Ministro Andrés Uriel Gallego a través de correos electrónicos, le planteó, de manera directa: trabajar conjuntamente, lograr pleno éxito en los objetivos, y colocarse a su disposición para cualquier

necesidad. Se trataba de ofrecimientos indebidos aun cuando la licitación no se había comenzado a estructurar.<sup>129</sup>

Pero el contacto directo entre Odebrecht y el gobierno no se limitó al Ministro de Transporte como principal de esa cartera, también apuntó al presidente de la república y los candidatos presidenciales del partido de gobierno. De esas reuniones entre el principal del gobierno colombiano y los principales de Odebrecht hay al menos cuatro registros efectuados entre junio de 2008 y abril de 2010. En ese mismo lapso, que corresponde a la estructuración y ejecución de la licitación, hay registro de siete encuentros más entre los principales de Odebrecht con miembros del gabinete ministerial de Uribe, y 43 visitas a casa de Nariño de Daniel García Arizabaleta, quien fuera exdirector de INVÍAS de Álvaro Uribe hasta 2008 y luego lobista de Odebrecht hasta 2013. En tres de esos encuentros con Uribe apareció Luiz Mameri, quien se ocupaba del Departamento de Operaciones Estructuradas de Odebrecht, es decir, quien se ocupaba de pagar los sobornos.<sup>130</sup>

Este tipo de contactos entre Odebrecht y el uribismo se prolongaron al menos hasta el 2014, cuando Daniel García Arizabaleta fue nombrado director de la campaña presidencial del Candidato del Centro Democrático Oscar Iván Zuluaga, y facilitó un acuerdo ilegal durante una reunión en Brasil, por el que la multinacional se comprometió a pagar 2 millones de dólares en honorarios al publicista brasileño Duda Mendonca para impulsar la campaña. Además del Candidato Zuluaga, a esa reunión también asistió Iván Duque Márquez, actual presidente de Colombia por el partido Centro Democrático.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Las facultades de investigación de la Superintendencia de industria y Comercio fueron utilizadas a profundidad para recabar información del proceso anticompetitivo, como tal obtuvo acceso a los correos electrónicos de los directivos de Odebrecht y Corficolombiana. (Ver Superintendencia de Industria y Comercio Resolucion-No-67837 (2018))

<sup>130</sup> Ver: Cuestión Pública (diciembre 12 de 2018) Cuatro encuentros entre Uribe, Odebrecht y el pagador de sobornos (En línea: <https://cuestionpublica.com/uribe-encuentros-marcelo-odebrecht-cables-reservados-brasil/>). Reuniones análogas de mandatarios de otros países condujeron a investigaciones que llevaron a su condena o su orden de captura. García Arizabaleta se vinculó a Odebrecht luego de ser destituido por tomar posesión ilegal de su cargo como director de INVÍAS, como tal accedió a información privilegiada de los proyectos del Ministerio y muy rápidamente inició su trabajo para *ayudar a Odebrecht a posicionarse estratégicamente en forma diferenciada frente a otros posibles competidores y con vistas a la presentación de las ofertas que debían ser preparadas*. Las visitas de Daniel García Arizabaleta a la Casa de Nariño en calidad de lobista fueron documentadas por el periodista Daniel Coronell en una columna titulada “El silencio de García Arizabaleta”; también quedó documentada su participación en las reuniones de empalme entre los gobiernos de Uribe y Santos correspondientes al INVÍAS, al INCO y al Ministerio de Transporte, a pesar de no ser funcionario público, sino agente de Odebrecht. (Semana.com, agosto 02 de 2017. Daniel García: la puerta giratoria entre Odebrecht y el Centro Democrático).

<sup>131</sup> Noticias Uno, febrero 19 de 2017. Gerente de infraestructura de Odebrecht se reunió con Uribe antes de adjudicar la Ruta del Sol (En línea: <https://canal1.com.co/noticias/gerente-de-infraestructura-de-odebrecht-se-reunio-con-uribe-antes-de-adjudicar-la-ruta-del-sol/>) Noticias Uno, octubre 21 de 2017. Estos son los contratos de Odebrecht y Daniel García Arizabaleta. (En línea: <https://canal1.com.co/noticias/garcia-arizabaleta-exdir-invias-odebrecht-contrato-no-ha-llamado-la-fiscalia/>)

Los contactos no tienen que ser presenciales para que sean directos y surtan un poderoso efecto. La Superintendencia de Industria y Comercio dejó ampliamente documentada la relación privada que mantenía Luiz Antonio Bueno con el alto gobierno, a través de María Victoria Guarín, agente de estructuración de la IFC. A través de ese contacto, que explicamos a continuación, logró que el presidente modificara un decreto sobre garantías de contratación que apenas había firmado tres meses atrás. En este caso específico el efecto del contacto sobre el principal demuestra un ejercicio de poder de Odebrecht sobre el mandatario.

#### **5.2.4.2.3. Cooptar al agente estructurador: Canal privado con el principal**

El modelo principal-agente plantea que en una transacción con un licitante, la información y los intereses de principal, agentes y clientes difieren. Mientras el principal se interesa por atributos como la calidad del servicio, las fechas de entrega, la estabilidad financiera, la atención de contingencias no previstas en el contrato de forma competente y justa, e incluso, el nivel de contaminación con que se producen los bienes del proveedor, el agente estructurador debe considerar estos atributos junto a otros datos adicionales de los que el principal no tiene conocimiento. Esta asimetría de información aumenta la posibilidad de colusión entre el agente estructurador de la subasta y uno o algunos de los oferentes, de modo que -en contra de los intereses del principal- el primero puede hacer una selección sesgada de los criterios de selección, o tergiversar la calidad de las ofertas para favorecer a una firma o varias sobre otras (Laffont y Tirole citados en Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución-No-67837, 2018).

En el caso del Sistema Corruptor -como ya hemos advertido- no existe tal asimetría de información, al contrario, el agente se constituye en canal de información y retroalimentación para el flujo de ofertas y demandas directas y privadas entre cliente-principal y viceversa. Este caso específico es mucho más llamativo cuando observamos que el agente estructurador es la Corporación Financiera Internacional (IFC), un actor multilateral con influencia de escala mundial y con una pretendida autonomía que lo supondría garante inmejorable para transacciones público-privadas entre un gobierno y una poderosa firma extranjera. A pesar de las significativas capacidades técnicas, garantías y autonomía que una entidad de este tipo ofrece para acompañar a sus clientes en los procesos de desarrollo, la llegada de la IFC como estructurador del Proyecto Ruta del Sol y de la Licitación SEA-LP-001-2009 no fue suficientemente transparente.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> La Corporación Financiera Internacional (IFC) es un organismo especializado que pertenece al Banco Mundial. Su función principal es promover el desarrollo económico mediante el estímulo a empresas privadas, promoviendo oportunidades de inversión y condiciones que favorezcan el flujo de capital privado local y extranjero. De acuerdo con su página web, es la principal institución internacional de desarrollo dedicada exclusivamente al sector privado en los países en desarrollo; como tal, aprovecha los recursos que ofrecen las instituciones del Banco Mundial para ofrecer soluciones de desarrollo adaptadas a las necesidades de los clientes. Posee recursos financieros, capacidades técnicas, de innovación y amplia experiencia que le permite ofrecer ayuda en la superación de desafíos financieros, operacionales y políticos o limitaciones críticas en

La Superintendencia de Industria y Comercio en su Resolución 67.837 de 2018, conoció que la primera entidad acompañante del Ministerio de Transporte y el INCO en aportar cooperación técnica con el fin de contratar asesores especializados en la estructuración técnica, legal, y financiera del Proyecto Ruta del Sol, fue la CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF). Con su auspicio, el 15 de noviembre de 2006 el INCO inició un proceso de “selección relámpago” en el que invitó a “tres firmas colombianas recientemente creadas y con escasa experiencia”, de las cuales seleccionó a STRUCTURE BANCA DE INVERSIÓN como estructuradora del proyecto. Conocida la decisión, la CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO objetó el resultado, lo que dejó inconforme al Ministro Andrés Uriel Gallego.

El 19 junio de 2007, aprovechando una reunión con la IFC para estructurar la concesión “Medellín-Turbo”, el equipo del Ministerio optó por invitarla para explorar su acompañamiento en la estructuración del proyecto Ruta del Sol, a lo que el equipo de la IFC asintió indagando la posibilidad legal de contratación directa. El 20 de julio siguiente, Richard Cabello (Senior Investment Officer de la IFC) presentó una propuesta de servicios cuya preparación había sido desarrollada con el acompañamiento del mismo INCO. En ella ofrecía, además de los servicios de la IFC, proveer bajo su supervisión, servicios de otros consultores para la implementación del proyecto (Superintendencia de Industria y Comercio Resolucion-No-67837, 2018: 9)

La propuesta de la IFC contenía un germen introducido por el Ministro Gallego; de acuerdo con el Viceministro García Morales, Gallego aceptaría a la IFC como estructurador siempre y cuando fuera acompañada por Structure Banca de Inversión, cuya participación había sido rechazada previamente por la CAF. El 18 de octubre de 2007 el INCO y la IFC celebraron el Convenio de Cooperación Técnica cuyo objeto era la revisión, estructuración y puesta en marcha del Proyecto Ruta del Sol, teniendo a Structure Banca de Inversión como asesor de estructuración. De esta manera, tanto la influencia determinante del Ministro Andrés Uriel Gallego como la connivencia de la IFC, posibilitaron el acceso de una compañía con limitada experiencia para intervenir en la estructuración del proyecto vial más ambicioso hasta ese momento.<sup>133</sup>

---

finanzas, infraestructura, competencias laborales y el entorno regulador. Más allá de sus propios recursos, la IFC moviliza recursos financieros del sector privado generando impacto de desarrollo.

<sup>133</sup> Comunicaciones de 2010 entre los altos ejecutivos de Odebrecht permitieron identificar a Héctor Horacio Ulloa, presidente de Structure Banca de Inversión desde su fundación, como un canal de comunicación e influencia con funcionarios del INCO. Identificamos a Structure Banca de Inversión como una entidad creada expresamente para intervenir en el proceso de estructuración de la licitación Ruta del Sol con el auspicio del Ministro Andrés Uriel Gallego; no hay otra manera de entender que una entidad creada con posterioridad al Documento CONPES 3413 (marzo 06 de 2006) -que definió Ruta del Sol como proyecto de mayor impacto en infraestructura-, un mes antes de la campaña publicitaria en que se anunciaba la apertura de “la más grande concesión de infraestructura vial en Colombia”, y solo un año antes de firmar el convenio de estructuración de la Licitación, fuera metido a presión por el Ministro dentro de ese convenio.

Ya en la etapa de estructuración, la IFC no contó con autonomía para definir el proceso; el pliego de condiciones estuvo supeditado a un “Comité de Estructuración Interinstitucional” (léase comité interministerial) coordinado por Presidencia de la República, para evaluar, recomendar, modificar y aprobar el pliego de condiciones y la estructura de la concesión a cargo de la IFC.

Durante la etapa de implementación, al equipo inicial de la IFC, se incorporaron tanto Structure Banca de Inversión como María Victoria Guarín Vanegas, Senior Investment Officer de la IFC, y conyugue de Diego Fernando Solano Saravia, Vicepresidente de planeación corporativa de Grupo Aval. La circunstancia generó un conflicto de intereses activamente utilizado por El grupo Aval y Corficolombiana para favorecer los intereses de la Concesionaria Ruta del Sol mediante contacto exclusivo y directo con el estructurador y el gobierno. En este punto el estructurador estaba controlado por arriba, mediante el equipo de estructuración interministerial, por abajo, por Structure Banca de Inversión, por dentro, por María Victoria Guarín y Richard Cabello. Cada uno con funciones de control, desempeño, comunicación y retroalimentación, sin que sea observable asimetría de información, ni intereses distintos entre principal, los agentes y los clientes.

La función que cumplió el equipo principal de la IFC fue doble; por un lado modelar la licitación de modo tal que quedara confeccionada a la medida del grupo Odebrecht-Sarmiento-Solarte. De otro, servir de vínculo directo entre los clientes y el alto gobierno para demandar cambios favorables en el ambiente regulatorio. La primera función quedó demostrada en el hecho de que solo la sociedad Odebrecht-Sarmiento-Solarte (Concesionaria Ruta del Sol) aprobó los requisitos de la licitación, mientras que sus competidoras fueron excluidas. La otra función fue sorprendentemente efectiva y consistió en la modificación del Decreto 4828 del 24 de diciembre de 2008 (Régimen de garantías en la Contratación de la Administración Pública) mediante el Decreto 2493 de 2009 (julio 3) con objeto de reducir los costos de regulación en materia de garantías del concesionario.

El acervo probatorio reunido por la Superintendencia de Industria y Comercio revela que tal cambio respondió a un conjunto de demandas específicas del grupo empresarial conformado por Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte transmitida a los altos oficiales del INCO, incluyendo su Gerente General, y al alto gobierno nacional de manera ilegal, mediante la Corporación Financiera Internacional con la que el grupo empresarial mencionado mantenía contacto privado y directo durante la licitación.

Lo que nos interesa resaltar en este caso específico acerca del ambiente regulatorio de ese periodo en materia de asociaciones público-privadas, es la distinta relación de capacidades entre el gobierno nacional y los grupos empresariales mencionados. En tanto el gobierno nacional se reveló incapaz de oponerse a una demanda ilegal de parte del contratista, este segundo se reveló capaz de ejercer, no solo influencia, sino poder sobre el gobierno, al punto de lograr que este modificara un ordenamiento que había sido pensado como parte de una reforma

estructural del Estado, y lo logró en solo un mes, pues el correo electrónico dirigido por la IFC al alto gobierno solicitando los cambios en el decreto fue enviado el 02 de junio de 2009, y el nuevo decreto modificado fue sancionado por el presidente Álvaro Uribe el 03 de julio del mismo año.<sup>134</sup>

En este punto, ya no es el gobierno el que detenta el poder para llevar a cabo una reforma estructural del Estado basada en el interés público, sino un grupo específico de empresas privadas colusionadas cuyo objeto e interés fundamental no es siquiera la consecución de condiciones favorables de regulación para el sector de infraestructura en general, sino sacar fuera de la competencia a sus respectivas competidoras en el nivel nacional e internacional. En este caso, el gobierno que ocupaba la posición de principal, pasa a constituirse en agente al servicio de una empresa privada internacional que, apoyada por un poderoso socio nacional, ejerce ahora como principal. El circuito de comunicación entre principal y agente no se rompe, sino que permanece fluido y activo mediante canales secretos que son a la vez ilegales.

Con base a estos hallazgos y otros más, la Superintendencia de industria y Comercio abrió investigación por incurrir en comportamientos violatorios del régimen de protección de la libre competencia económica contra las firmas Episol, Corficolombiana, Grupo Aval, Constructora Norberto Odebrecht .S.A. y Odebrecht Inwestimentos Em Imfraestruturra, en calidad de agentes del mercado. Hizo lo propio contra Luiz Antonio Bueno Junior (Director superintendente de Odebrecht en Colombia), Yesid Augusto Arocha Alarcón (Director Jurídico de Odebrecht), Manuel Ricardo Cabral Ximenes (Director del contrato Ruta del Sol), María Victoria Guarín Vanegas (Senior Investment Officer de la Corporación Financiera Internacional), José Elias Melo Acosta (Presidente de Corficolombiana), Luis Carlos Sarmiento Gutierrez (Presidente del Grupo Aval), Diego Fernando Solano Saravia (Vice-presidente de Planeación Corporativa del Grupo Aval), Gustavo Antonio Ramírez Galindo (Vice-presidente de Inversiones de Corficolombiana) y Alejandro Sánchez Vaca (Vice-presidente de Banca de Inversión de Corficolombiana).

#### **5.3.4.2.4. Capturar al Gerente encargado de adjudicar**

Mucho antes de la ley 1150 de 2007 los contratos en el INCO venían manejándose discrecionalmente y con un comportamiento altamente oportunista, tanto del gobierno como de los contratistas (aún si no se trataba de contratos firmados por el gobierno); así lo demuestra el manejo del Plan 2.500 del INVÍAS o el manejo de contratos de segunda generación como el 0005 DE 2009 del Grupo Solarte. Para el momento en que se descubrió el Carrusel de la Contratación (Enero de 2010) ya se

---

<sup>134</sup> Los cambios efectuados mediante el Decreto 2493 de 2009 redujeron el valor de la garantía de responsabilidad extracontractual de \$ 104 714 millones a \$ 34 783 millones; la garantía de salarios y prestaciones bajó de \$ 104 714 millones a \$ 24 845 millones; la de cumplimiento en la fase construcción bajó de \$ 240 000 millones a \$ 49 690 millones (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018).

habían modificado las condiciones regulatorias de la contratación en infraestructura mediante la Ley 1150 de 2007, y también se había modificado la Política de Riesgos Contractuales a cargo del CONPES. Operaba una economía de captura de dimensiones nacionales que se extendió a los principales entes subnacionales como Bogotá, con abundante flujo de recursos para la contratación privada. Paradójicamente, esta circunstancia dificultó que todos los corruptos pudieran colusionarse, y debieron competir entre sí por los que serían los mayores contratos concedidos por el gobierno de Álvaro Uribe.

Aunque en principio existió un acercamiento entre el Grupo Empresarial Nule y el Grupo Odebrecht con la mediación de los hijos de Álvaro Uribe,<sup>135</sup> este acercamiento se frustró, y Odebrecht terminó asociado al Grupo Sarmiento Angulo y al Grupo Solarte, pero compitiendo en influencia contra el Grupo Nule. Si bien la asociación Odebrecht-Sarmiento-Solarte tuvo una alta efectividad en capturar al estructurador de la licitación y convertirlo en su agente, no tenían garantizada la decisión del Viceministro Gabriel García Morales, quien era amigo personal de los Nule desde su época escolar.

El Documento CONPES 3571 de 2009 (Departamento Nacional de Planeación, 2009), mediante el cual el Proyecto Ruta del Sol fue declarado de importancia estratégica, le asignó al Viceministro de transporte la coordinación interinstitucional del proyecto, de modo que mantuvo contacto con el Ministerio de Hacienda, el Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), y con la Corporación Financiera Internacional; a esta acumulación de funciones e información se añadió el encargo como Gerente General del INCO (23 de septiembre de 2009), con esto García Morales se convirtió en el agente con mayor información acerca del proyecto, y a la vez el que contaba con mayor discrecionalidad.

Tanto Odebrecht como el Grupo AVAL se enfrentaban al riesgo de perder la adjudicación a pesar de tener una propuesta licitatoria perfecta debido a la influencia de los Nule sobre el Gerente Encargado del INCO. Esta circunstancia los llevó a una compleja estrategia de presión escalonada que, al igual que en el pliego licitatorio y las condiciones regulatorias, determinarían la decisión final tomada por García Morales a favor de la sociedad Odebrecht-Sarmiento-Solarte.

Resumimos la estrategia de presión dirigida por Luiz Antonio Bueno y su equipo de lobistas públicos y privados para influir y ejercer poder sobre el Viceministro (Ver Superintendencia de Industria y Comercio, 2018: 61 – 71):

1. Hacerle conocer, reiterativa y personalmente, que la compañía estaba enterada de la alta frecuencia de hechos de corrupción en la adjudicación de las licitaciones.
2. Envío de mensajes anónimos al Ministerio de Transporte afirmando que sabían de antemano que la licitación sería para el Grupo Nule.

---

<sup>135</sup> Nuevo Herald, Gerardo Reyes.

3. Visitas continuas de los lobistas de Odebrecht y sus funcionarios.
4. Despliegue publicitario promocionando a Odebrecht, en paralelo con un despliegue similar orientado a desacreditar a los demás competidores, en particular al denominado grupo Nule.
5. Hacerle conocer la amplia red de funcionarios y exfuncionarios que los respaldaban y que incluso trabajaban a sueldo de la entidad o se habían hecho parte de su nómina privada: (Consejero presidencial Miguel Peñaloza, Exministro Andrés Felipe Arias, Exgerente del INVÍAS Gabriel García Arizabaleta, Roberto Prieto de la campaña Santos Presidente).
6. Ofrecerle un empleo privado muy bien remunerado en Odebrecht o financiar un proyecto personal de entre uno o dos millones de dólares.
7. Insinuarle promover su carrera política en el próximo gobierno.

Aspecto significativo de este proceso son las presiones a García Morales ejercidas desde dentro del mismo alto gobierno y desde el poder legislativo. En una situación que el Viceministro definió como “acoso”, Miguel Peñaloza lo llevó ante el Presidente de la República para cuestionarlo acerca de un mensaje de texto que les había llegado tanto a él como al presidente, en el que se afirmaba que García adjudicaría la Ruta del Sol a los Nule (p. 71). De otro lado, el senador Plinio Olano quien ejercía autoridad en la comisión de infraestructura del Congreso de la República y trabajaba para los intereses de Odebrecht, lo amenazó en un debate de control político poniendo de manifiesto lo que ya se conocía acerca del INCO y el Ministerio de Transporte: que el ministerio no funcionaba, que en sus entidades había corrupción... Aunque el congresista lo amenazó públicamente con llevar esa información a los entes de control –cosa que nunca hizo-, le demandó a cambio que el ministro le colocara atención y lo escuchara en sus reclamos por un supuesto sesgo a favor de los Nule.

Como fuente adicional de presión, el Viceministro García mencionó a Miguel Eduardo Nule Velilla, cabeza visible del Grupo Nule, quien lo grabó subrepticamente acusándolo de ser una marioneta del gobierno, y filtrando luego la conversación a los medios de comunicación. En la grabación García Morales le hablaba a Miguel Nule de las presiones provenientes de Andrés Felipe Arias, de Andrés García Arizabaleta y de Miguel Peñaloza, añadiendo que *“todo el mundo sabe que el presidente Uribe es el que está mandando todo el asunto de la Ruta del Sol”*.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Ver: Emisión de Noticias Uno (En línea: [https://www.youtube.com/watch?v=jaBo9\\_M46Yg](https://www.youtube.com/watch?v=jaBo9_M46Yg)). Gerardo Reyes / El Nuevo Herald, 07 de noviembre de 2010. Grabación revela intrigas en millonario contrato del gobierno colombiano. (En línea: <https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/article2010093.html>).

A la postre, las presiones, ofrecimientos y amenazas se materializaron en un acuerdo entre el Viceministro y Luiz Antonio Bueno:

... él siempre insistió en que lo que yo debía hacer era que se cumplieran los pliegos, él fue muy enfático en que yo tenía que hacer cumplir los pliegos, que no podía dejar relajar el tema de los pliegos... lo que yo interpreto es que él tenía seguridad de que ese proceso lo tenía controlado y de que la rueda suelta, entre comillas, que podía tener, era yo. (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018: 67, 68)

Si en el análisis de los casos Nule y Solarte no quedaron claras las motivaciones del alto gobierno para acceder a una reestructuración del ambiente regulatorio, institucional y burocrático, durante los mayores proyectos de infraestructura de ese momento, favoreciendo ilegítima e ilegalmente a los clientes privados del gobierno y perjudicando los intereses del Estado y la sociedad en general, los motivos quedan diáfanoamente demostrados en el testimonio del Viceministro de Transporte Gabriel Ignacio García Morales acerca de las presiones personales que recibió de parte de Luiz Antonio Bueno. Luego de solicitarle a este último, como a todos los demás oferentes, ajustes a su propuesta en desarrollo del proceso licitatorio, aseguró:

Muy molesto me dijo que yo no sabía la magnitud del error que estaba cometiendo, que **entre otras cosas estaba poniendo en riesgo unos aportes muy importantes que ellos iban a hacer en las campañas presidenciales.** [...] me dijo que ellos manejaban una estrategia integral en todo el mundo como en Brasil, que involucraba funcionarios elegidos popularmente, funcionarios nombrados, medios y hasta presión a través de la cancillería de Brasil, ya que ellos eran muy cercanos al poder en Brasil y por ejemplo, ellos ayudaban en las votaciones, en los organismos multilaterales, cuando había decisiones de interés para alguno de los países, por ejemplo: el voto de Brasil en la OEA, el Banco Mundial, en el BID, **en todos los organismos multilaterales el voto del Brasil era muy influyente.** [...]

Finalmente me dijo que si yo actuaba como debía nadie iba a hacerme daño y que incluso ellos me garantizaban que pagaban el abogado que yo quisiera en el futuro si algo ocurría... que él tenía que asegurar no perder todo lo que había invertido en la preparación de propuestas, asesores y lobistas por más de 15 millones de dólares hasta ese momento..." (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018: 72, 73. Subrayado y negrillas fuera del texto)

Según el Plea Agreement, entre 2009 y 2014 la firma realizó pagos ilegales a oficiales del gobierno por 11 millones de dólares con un beneficio en contratos de más de 50 millones de dólares. La solidez de esta versión se debilita al advertir que el pago al viceministro Gabriel García Morales para la adjudicación del Sector 2 del proyecto concesionario Ruta del Sol costó 6.5 millones de dólares, mientras que para influir en la aprobación del Otrosí No. 6 del 14 de marzo de 2014 pagó 4.6 millones de dólares al exsenador Otto Nicolás Bula; es decir que en solo dos sobornos invirtió más de 11 millones de dólares.

Las investigaciones en Colombia demostraron que en la firma del Contrato 001 de 2010 para la construcción de la Ruta Del Sol Sector 2, estuvieron involucrados, al

menos, el viceministro Gabriel García Morales, el asesor presidencial Miguel Peñaloza, el Senador Plinio Olano, y agentes de la Corporación Financiera Internacional quienes se encargaron de estructurar la licitación. Otros pagos importantes se canalizaron hacia exfuncionarios del gobierno que sirvieron como lobbistas, tales como el Exministro Andrés Felipe Arias y el ex Director del INVIAS Daniel García Arizabaleta. Finalmente hubo “inversiones” de Odebrecht para las campañas presidenciales del 2014 con el fin de obtener beneficios futuros con cualquiera que fuera el nuevo presidente.

Hasta este punto todos los pagos evidenciados por el Contrato de Ruta del Sol sector 2 están dirigidos hacia agentes del sistema dejando a los principales totalmente en la sombra. Las investigaciones que se iniciaron contra el Ministro de Transporte Andrés Uriel Gallego debido a múltiples irregularidades en los contratos del ministerio, incluyendo la denuncia y el material probatorio aportado por el Grupo Nule sobre la indebida adjudicación del Contrato 001 de 2010 entre el INCO y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. no pasaron de la etapa preliminar hasta su muerte natural en 2014.

El Presidente Álvaro Uribe, quien ejerció a nivel nacional un papel análogo al del Alcalde Samuel Moreno en el sistema corruptor del Distrito Capital pero con poderes regulatorios discrecionales muy superiores, logró mantenerse al margen de cualquier iniciativa de investigación.<sup>137</sup>

#### **5.2.4.2.5. Proyectar futuros beneficios mediante renegociaciones, tribunales y contratos adicionales**

La sociedad Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. se constituyó el 22 de diciembre de 2009 mediante escritura pública No. 2103 (Notaría 22 de Bogotá) siendo Amilton Hideaki Sendai representante legal principal y Manuel Ricardo Cabral Ximenes representante legal suplente. La sociedad quedó constituida con una participación accionaria en la que Odebrecht mantuvo el 62%, EPISOL (de Sarmiento Angulo) 33%, y el Grupo Solarte un 5%. El 14 de enero de 2010, Gabriel Ignacio García Morales (Gerente Encargado del INCO) y David Eduardo Villalba Escobar (subgerente de Estructuración y Adjudicación) firmaron con ellos a nombre del INCO el Contrato No. 001 de 2010; de acuerdo con la oferta del concesionario el acuerdo fue por dos billones noventa y cuatro mil doscientos ochenta y seis millones de pesos (\$2 094 286 000 000) a un plazo de 20 años. La ejecución del contrato comenzó el 08 de junio de 2010, a dos meses de iniciar el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón.

---

<sup>137</sup> Noticias Uno, febrero 26 de 2017. Procuraduría Ordóñez destruyó documentos de uno de los expedientes de Odebrecht (En línea: <https://canal1.com.co/noticias/procuraduria-ordonez-destruyo-documentos-de-uno-de-los-expedientes-de-odebrecht/>)

De acuerdo con el testimonio del Viceministro García Morales los planes de corrupción de la sociedad Concesionaria Ruta del Sol no se limitaban al tema de la licitación; antes de obtener la licitación se planeaban la negociación de contratos adicionales y entablar reclamaciones asociadas al aumento del precio del asfalto, por esto García Morales consideró que Luiz Bueno tenía con él una expectativa de largo plazo, asociada a las posibilidades de promoción de su carrera política en el próximo gobierno.<sup>138</sup> La ejecución del Contrato No. 001 de 2010, firmado entre el INCO y la Sociedad Concesionario Ruta Del Sol S.A.S. confirmó el desarrollo de estas expectativas pero en condiciones sistémicas y ambientales fundamentalmente distintas.

*Ilustración 10: Sistema Corruptor Grupos Odebrecht, AVAL, Solarte (2006 – 2010)*



<sup>138</sup> “...él tenía una expectativa conmigo de largo plazo, porque por eso precisamente él me comenzó a hablar de los temas de las adiciones. Él me habló de dos temas fundamentalmente que eran posteriores a la ejecución; el tema de las adiciones y el tema de unas reclamaciones por el aumento de los precios del asfalto. Ellos desde el momento de la adjudicación ya estaban pensando en hacer reclamaciones sobre el tema del asfalto y con el tema de las adiciones...” (Superintendencia de Industria y Comercio, 2018 p. 68)

### 5.3. Corrupción Sistémica y neo patrimonialismo

Hasta este punto se puede observar cómo el ambiente regulatorio e institucional en materia de contratación estatal con el sector privado entre 1993 hasta 2002, se mantuvo bajo los preceptos de la Ley 80 de 1993 y los límites que ésta impuso a la discrecionalidad de los gerentes públicos. A partir de 2002, bajo el concepto del “Estado Comunitario”, se produjo un desplazamiento de la institucionalidad y la legitimidad legal racional, hacia la personalización de las decisiones contractuales mediante el ejercicio microadministrativo del presidente Álvaro Uribe. Tanto las decisiones, los recursos y las estructuras burocráticas se comenzaron a asimilar a extensiones de la hacienda del presidente, justificando este viraje en la necesidad de mayor eficiencia en la toma de decisiones y menos formalismos obsoletos; de acuerdo con el concepto del Estado Comunitario uribista, este tipo de procesos garantizaba la transparencia, al ser tomadas las decisiones en el marco de negociaciones abiertas asimilables a los “consejos comunitarios”. No obstante, se trata de una concepción anti moderna de las relaciones Estado-sociedad que retorna al escenario patrimonialista, en el que el patriarca maneja los bienes y los cargos públicos como si fueran una extensión de su hacienda personal, y cual señor feudal, negocia y renegocia los dominios públicos que se alejan de su órbita como una concesión con la que pretende entablar nuevas relaciones de fidelidad y vasallaje mediante la confirmación del respectivo dominio parroquial.<sup>139</sup>

La captura del Estado en este punto obliga al principal y sus fieles agentes-vasallos a modificar la estructura regulatoria para extender los límites de la legalidad sobre prácticas que son ilegítimas desde la perspectiva legal racional. Esto es lo que se demuestra claramente en la creación de la Economía de Captura en torno a las licitaciones y los contratos de infraestructura manejados a través del Instituto Nacional de Concesiones INCO, para lo cual fue necesario crear un marco regulatorio altamente discrecional, y una entidad débil desde el punto de vista institucional, jurídico y burocrático. Otro tanto deberá investigarse en el caso del Plan 2.500, que en muchos aspectos anticipó lo que después sucedió con las grandes obras de infraestructura, y en el caso del INCODER, otra novedosa invención del gobierno comunitario, que permitió el acaparamiento de tierras de campesinos en manos de paramilitares y de la vieja clase ganadera y hacendaria de Antioquia y la Costa Atlántica, entre otras.<sup>140</sup>

Si en el proceso de reforma administrativa y regulatoria del Estado iniciada por Álvaro Uribe en desarrollo de su modelo de Estado comunitario, la operación inició por un proceso de captura de los contratos, de las instituciones, de la normatividad y de la destrucción de las capacidades estatales por parte del gobierno central, todo terminó en la captura de las capacidades gubernamentales por parte de una poderosa corporación multinacional con robustos apoyos nacionales y agentes

---

<sup>139</sup> Una buena semblanza del mandatario, que anticipaba su estilo señorial fue escrita por Marco Palacios para El País de España con el título: Un presidente 'de a caballo'. (Palacios, M.)

<sup>140</sup> Este aspecto, que nosotros no hemos abordado por involucrar a otro tipo de actores empresariales vinculados al crimen organizado, el narcotráfico y el paramilitarismo ha sido abordado por varios autores.

estratégicos clave para bloquear las posibilidades de autonomía y pluralismo. Con esto asumieron el papel de principal y la capacidad para reformar su propio ambiente en perjuicio de principios elementales como la libre competencia.

En un sistema político moderno las políticas de contratación de infraestructura estratégica deberían poner en conjunción las mejores capacidades de la gestión estatal junto a los mejores ejecutores del sector privado, utilizando como medios de selección la meritocracia y la libre competencia, pero esto no es lo que se constata en el caso de estudio. La ausencia de autonomía y pluralismo no bloquea el funcionamiento del sistema corruptor, sino que lo hace altamente eficiente para acumular ganancias en beneficio personal de actores públicos y privados, transfiriendo los costos excesivos a la sociedad y a la estructura de la legitimidad democrática.

#### **5.4. Sistemas Corruptores: Flujo de demandas, estrategias y productos dentro del modelo**

Las tablas 16 y 17 representan dos sistemas corruptores, uno de orden nacional y otro de orden subnacional, construidos con base al caso colombiano. Estos sistemas son modelos de comportamiento público privado que pueden ser comparados con otros casos dentro del mismo país de manera sincrónica, por ejemplo, entre distintas unidades territoriales, o de manera diacrónica entre distintos gobiernos nacionales en una línea de tiempo. También constituyen modelos a partir de los cuales se pueden reconstruir sistemas corruptores entre países facilitando la comparación mediante Análisis Cualitativo-Comparativo (QCA). El análisis comparativo con otras unidades nacionales permitiría identificar rasgos característicos de cada país, y rasgos en común que permitirían categorizar las formas de corrupción más allá de las clásicas definiciones de la corrupción administrativa y política.

Tabla 16: Sistema Corruptor Subnacional  
(Alcaldía Mayor de Bogotá y Contratistas Distritales)

ACTORES INSTITUCIONALES PÚBLICOS		ACTORES SOCIALES PRIVADOS
Alcaldía Mayor de Bogotá Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (EAAB) Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) Secretaría de Salud Distrital Consejo Distrital de Bogotá Personería Distrital de Bogotá Contraloría Distrital de Bogotá Principales y agentes de estas estructuras burocráticas e institucionales.		Oligopolios de la contratación de obras y servicios públicos: Grupo Empresarial Nule Grupo Empresarial Solarte Grupo Conalvías (Andrés Jaramillo) Grupo Empresarial Odebrecht Contratista Héctor Julio Gómez González Contratista Emilio José Tapia Aldana Contratista Juan Carlos Aldana Aldana Otros subcontratistas
AMBIENTE DEL SISTEMA		
<p>Los pagos privados y las relaciones de complicidad entre la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Consejo Distrital, los órganos de control a nivel distrital y los contratistas locales bloquearon el ejercicio autónomo de los organismos de control de modo que sobre la estructura regulatoria, institucional y burocrática formal, operó una estructura informal que funcionaba eficientemente a pesar de no evidenciar conexiones directas entre clientes, agentes y principales.</p>		
<p><b>AMBIENTE REGULATORIO</b></p> <p>El ambiente regulatorio en materia de contratación está definido por leyes, decretos y normas del nivel nacional que habían caído bajo captura antes que Samuel Moreno iniciara su periodo: Ley 1150 de 2007, y Decreto 3460 de 2008. En el nivel subnacional se replicó la estructura regulatoria basada en la política de confianza inversionista y el New Public Management. Subsistió una alta discrecionalidad pública y privada en el manejo de contratos por asociación pública-privada. Al igual que en el nivel nacional se promovió la creación y protección de monopolios y oligopolios de contratistas de infraestructura.</p>	<p><b>AMBIENTE INSTITUCIONAL</b></p> <p>Entidades con alto nivel de competencia pero con antecedentes de articulación a estructuras de intereses clientelares y particulares a través de un marco institucional informal. Administración pública al servicio privado de funcionarios y contratistas, organismos de control prendados por intereses privados corruptores, oposición política bloqueada desde la presidencia del Consejo Distrital.</p>	<p><b>AMBIENTE BUROCRÁTICO</b></p> <p>Alta dependencia de los agentes respecto de los principales y sus relaciones de gobernabilidad con el concejo distrital. Burócratas profesionales con historia de intereses personales y compromisos particulares y clientelares. Agentes de alta confianza y fidelidad del principal ejerciendo en las entidades contratistas como canal de información sobre presupuesto, contratación y ejecución. Uso de los cargos públicos y sus atributos de discrecionalidad como botín al servicio del interés personal y de terceros.</p>

DEMANDAS	ESTRATEGIAS
<p>Reparto privado de contratos para la prestación de servicios públicos.</p> <p>Reparto de grandes contratos de la administración distrital mediante concurso público pero sin competencia.</p> <p>Garantizar el máximo margen de ganancia privada en los contratos.</p> <p>Percibir porcentajes de los contratos públicos durante el proceso de ejecución para ser distribuidos entre agentes públicos y privados.</p> <p>Desviar anticipos de la administración hacia gastos de bienes privados suntuarios e inversiones privadas off shore.</p> <p>Eliminar o bloquear el control público de partidos de oposición y de órganos de control.</p> <p>Control privado de la alta burocracia y del presupuesto de dependencias públicas contratantes.</p>	<p>Financiar las campañas políticas de los principales y los agentes del sistema a las corporaciones públicas en los niveles nacional y subnacional.</p> <p>Promover a agentes del sistema en cargos de libre nombramiento.</p> <p>Confeción de pliegos licitatorios en favor de contratistas específicos.</p> <p>Confeción de pliegos contractuales con condiciones favorables a los contratistas preseleccionados.</p> <p>Concursos licitatorios diseñados para bloquear el acceso a otros proponentes.</p> <p>Canales directos entre agentes privados y agentes de la administración.</p> <p>Comisiones de éxito: pagos expost a la adquisición del contrato con dinero proveniente del propio contrato.</p>
<b>PRODUCTOS</b>	
<p>Captura política de la administración distrital. Economía de captura de la contratación. Grave lesión de los principios sociales de la administración y la función pública.</p> <p style="text-align: center;">Contrato 137 de 2007  Contratos 071 y 072 de 2008  Contratos 134, 135, 136 y 138 del 2007  Contrato de construcción del túnel Interceptor Tunjuelo-Canoas.  Contratación del sistema distrital de ambulancias.</p>	
<b>CRISIS Y ADAPTACIÓN</b>	
<p><b>Crisis 1.</b> Los incumplimientos del Grupo Nule frente a las obras de infraestructura de Bogotá amenazaron con develar la complicidad de la alcaldía de modo que el alcalde Samuel Moreno activó las funciones de control sobre el desgüeño administrativo del grupo y las obras de la calle 26.</p> <p>Ante la falta de pagos ilícitos oportunos, el contralor también activó sus sistemas de control contra el grupo para presionar el pago.</p> <p>En vez de neutralizar la crisis, esta se agravó, pues el Grupo Nule decidió transmitir su crisis interna al sistema corruptor presentando evidencia de intercambios ilegales.</p>	<p><b>Crisis 2.</b> Para evitar que la crisis trascendiera a nivel nacional, el sistema corruptor nacional activó los mecanismos de control y sanción en el nivel de Bogotá donde el escándalo creció como bola de nieve pero sin tocar a los actores del nivel nacional más allá del Grupo Nule y el Grupo Solarte.</p> <p>Los contratistas privados lograron principios de oportunidad con la fiscalía, lo que posibilitó el aporte de un gran acervo probatorio en contra de los principales y los agentes del sistema encabezado por el alcalde Samuel Moreno Rojas y su hermano Iván Moreno Rojas.</p> <p>Fue imposible para los principales eludir a la justicia, pero los agentes privados, incluyendo los que tenían conexiones con el sistema corruptor</p>

	nacional, lograron un trato generoso por parte de la fiscalía y de la justicia.
--	---

Tabla 17: Sistema Corruptor Nacional (Ministerio de Transporte - Instituto Nacional de Concesiones – Contratistas Nacionales)	
ACTORES INSTITUCIONALES ANALIZADOS	ACTORES SOCIALES ANALIZADOS
Presidencia de la República Ministerio de Transporte Viceministerio de Transporte Instituto Nacional de Concesiones Comités de Adjudicaciones INCO Principales y agentes de estas estructuras burocráticas e institucionales.	Grupo empresarial Nule Grupo empresarial Solarte Grupo empresarial Odebrecht Grupo AVAL Otros socios y subcontratistas.
AMBIENTE DEL SISTEMA	
<b>AMBIENTE REGULATORIO:</b> La política pública de confianza inversionista se consolidó en una estructura y un estilo administrativo afín a los lineamientos del New Public Management. Alta discrecionalidad pública y privada en el manejo de contratos por asociación pública-privada, desregulación de los procesos públicos de decisión, muy escaso control de la ejecución privada de contratos públicos. Se promovió la creación y protección de monopolios y oligopolios de contratistas de infraestructura.	<b>AMBIENTE INSTITUCIONAL:</b> Nula capacidad e iniciativa de agencia pública autónoma respecto a intereses privados. Estructura organizacional débil en la defensa de intereses públicos y en la previsión de riesgos fiscales y jurídicos. Captura de los contrapesos institucionales en el Congreso de la República. Economía de captura en los contratos de concesión de infraestructura.
	<b>AMBIENTE BUROCRÁTICO:</b> Alta dependencia de los agentes respecto de los principales. Relaciones sociales basadas en compromisos de sumisión, fidelidad, lealtad y confianza personal y clientelar antes que en la ley y el profesionalismo burocrático.  Agentes de alta confianza y fidelidad del principal ejerciendo en las entidades contratistas como canal de información sobre presupuesto, contratación y ejecución. Uso de los cargos públicos y sus atributos de discrecionalidad como botín al servicio del interés personal y de terceros.
DEMANDAS	ESTRATEGIAS

<p>Prolongación del plazo y ampliación del margen de ganancia de monopolios contractuales licitados en gobiernos anteriores.</p> <p>Reparto privado de contratos para la prestación de servicios públicos.</p> <p>Incremento desproporcionado e ilegal de las ganancias del contratista mediante renegociación del valor del ingreso esperado y del plazo de los contratos de concesión.</p> <p>Discrecionalidad privada del desarrollo del contrato de concesión en lo relacionado con inversiones, ejecución y entrega de las obras.</p> <p>Ejecución de licitaciones sin desarrollo de estudios técnicos y financieros completos o pobremente desarrollados.</p> <p>Garantía de máximo margen de ganancia privada en los contratos.</p> <p>Percibir porcentajes de los contratos públicos durante el proceso de ejecución para ser distribuidos entre agentes públicos y privados.</p> <p>Desviar anticipos de la administración hacia gastos de bienes privados suntuarios e inversiones privadas off shore.</p> <p>Eliminar o bloquear el control público de partidos de oposición y de órganos de control.</p> <p>Dilatación de los cronogramas de las obras para elevar costos.</p>	<p>Pliegos de licitaciones públicas confeccionados a la medida de los contratistas previamente seleccionados.</p> <p>Concursos licitatorios diseñados para bloquear el acceso a otros proponentes.</p> <p>Confección de pliegos contractuales con condiciones muy favorables a los contratistas preseleccionados y en detrimento del patrimonio público.</p> <p>Elaboración de marcos contractuales con asesoría de exfuncionarios del INCO y empleo de modelos financieros ilegales.</p> <p>Competencia desleal por engaño, descrédito y pacto de exclusividad (Ley 256 de 1996).</p> <p>Ejercicio de influencia y uso de sobornos para conseguir desviación de poder y violación de los principios administrativos.</p> <p>Financiación legal e ilegal de las campañas políticas de los principales, sus agentes y sus clientes para corporaciones públicas en los niveles nacionales y subnacionales.</p> <p>Promoción o promesa de promoción de agentes del sistema corruptor en muy altos cargos de la administración.</p> <p>Ofrecimiento de altos cargos gerenciales en el sector privado para agentes del gobierno (Puerta giratoria)</p> <p>Ofrecimiento de millonarios créditos para altos agentes del gobierno con facilidades de pago o de no pago.</p> <p>Formación de canales directos entre agentes privados y agentes de la administración.</p> <p>Comisiones de éxito: pagos expost a la adquisición del contrato y con dinero proveniente del propio contrato.</p> <p>Ofrecimiento de servicios de poderosas firmas de abogados en caso de apertura de investigaciones.</p>
--	---

**PRODUCTOS**

Captura de la administración pública por un sistema social de lealtades y fidelidades personales y clientelares entre principales y agentes públicos con fuertes apoyos privados. Economía de captura de la contratación:

- Suspensión de los principios de la administración pública: planeación, economía y libre concurrencia.

- Desnaturalización de los mecanismos de licitación pública: Reparto privado de los contratos mediante desviación de poder y ausencia de selección objetiva.
- Control privado de la alta burocracia y del presupuesto de dependencias públicas contratantes.
- Resistencia a desarrollar nuevas licitaciones en los términos de nuevas generaciones de contratación.
- Lo anterior materializado en múltiples contratos y licitaciones de los cuales se analizaron los siguientes:

Licitación INCO 01 de 2003  
 Contrato de Concesión No. GG-040-2004  
 Contrato No. 13 Adicional al Contrato 005 de 1999  
 Otrosíes 01, 02, 03, 04 y 05 del Contrato Adicional 13  
 Licitación SEA-LP-001-2009  
 Contrato No. 001 de 2010  
 Otrosí 06 del Contrato No. 001 de 2010

### CRISIS Y ADAPTACIÓN

<b>Crisis 1:</b>	<p>El Grupo empresarial Nule decidió grabar sus conversaciones con el viceministro de transporte en las que este último señalaba las poderosas presiones ejercidas por altos funcionarios de Presidencia de la República y del propio presidente. Al sentirse traicionado decidió denunciar ante medios de comunicación al ministro de transporte de corrupción y señaló igualmente la existencia de carteles de contratistas en la alcaldía de Bogotá con el Alcalde Samuel Moreno a la cabeza.</p> <p>El sistema logró adaptarse mediante la concentración de la justicia y los medios de comunicación en el escándalo de corrupción en Bogotá denominado “Carrusel de la Contratación”; estas investigaciones posibilitaron ofrecer algunos resultados de los órganos de control y justicia ante la sociedad, y a la vez mantener oculto el entramado de corrupción a nivel nacional.</p>
<b>Crisis 2:</b>	<p>El gobierno de Juan Manuel Santos inició un cambio fundamental en el modelo administrativo del Estado, transitando del New Public Management hacia el New Weberian State. Este cambio impactó particularmente en el modelo de asociaciones público-privadas para infraestructura implicando la liquidación del INCO y la organización de la ANI como una entidad altamente competente en lo institucional y lo burocrático, inmersa en un nuevo marco regulatorio que reforzó el papel de la administración pública en los procesos de planeación y lo dotó con herramientas de previsión, prevención y defensa contra riesgos fiscales y de corrupción. La oposición del sistema corruptor a las reformas no pudo contrarrestarlas, pero las reformas no podían modificar los apoyos que hacen parte del sistema político y el sistema corruptor colombiano.</p>
<b>Crisis 3:</b>	<p>Las investigaciones del Departamento de Justicia de Estados Unidos contra Odebrecht condujeron a un “Plea Agreement” con Marcelo Odebrecht que reveló el pago de millonarios sobornos a favor del viceministro de transporte de Álvaro Uribe. Esta crisis se abrió a fines del gobierno de Juan Manuel Santos y debido a las conexiones y apoyos que mantuvieron las firmas Odebrecht y Sarmiento Angulo con ambos gobiernos, el escándalo se canalizó en contra del Gobierno de Santos, manteniendo ocultas las responsabilidades del gobierno anterior que logró sobreaguar la situación acusando al viceministro de transporte como traidor.</p>
<b>Crisis 4:</b>	<p>Tras los acuerdos de paz de la Habana y de Bogotá, la corrupción apareció como el más grave problema de la sociedad colombiana. Sectores sociales y políticos impulsaron un plebiscito contra la corrupción que, si bien fracasó en las urnas, se ha mantenido como</p>

	<p>horizonte para una agenda de reforma del Estado avalada por el apoyo de once millones de colombianos. En el marco de la campaña electoral de 2018 esta crisis fue superada mediante una efectiva campaña de polarización política logró inculcar temores contra los candidatos que demandaban preservar los acuerdos de paz a la vez que proponían articular un programa de lucha anticorrupción.</p> <p>La selección de un candidato joven, desconocido, inexperto y aparentemente ajeno a los manejos corruptos de la política tradicional, que sin embargo no fue ajeno a las transacciones de Odebrecht con las campañas políticas de su partido, logró imponerse como opción contra todos los demás candidatos que ofrecían una amplia gama de liderazgo y experiencia política y administrativa. La ineptitud del candidato ganador ha hecho imposible gestionar las demandas de un sistema anticorrupción liderado desde el gobierno y a la vez lo ha puesto contra las cuerdas debido a las presiones de las alas más radicales de su propio partido.</p>
--	--

## 6. JUAN MANUEL SANTOS Y EL NEW WEBERIAN STATE: UN PROYECTO AUTONÓMICO Y PLURAL DE REFORMA DEL ESTADO (2010 – 2018)<sup>141</sup>

El sistema corruptor liderado por Odebrecht y Corficolombiana junto a actores en las altas ramas del Estado sufrió un proceso de adaptación al transitar del gobierno de Álvaro Uribe Vélez al gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón debido a que los actores públicos, burocráticos, institucionales y la estructura de regulación dejaron de ser los mismos. El análisis de este caso obliga a realizar observaciones sobre la transformación del ambiente que obligó al sistema a crear una dinámica adaptativa hasta la profunda crisis desplegada debido al acuerdo de cooperación firmado por Marcelo Odebrecht ante la justicia estadounidense. Tanto Álvaro Uribe como Juan Manuel Santos se propusieron desde el inicio grandes procesos de reforma administrativa del Estado e igualmente dispusieron de poderes especiales concedidos por el Congreso de la República para adelantar sus respectivos proyectos de transformación; no obstante, ambos proyectos tendieron hacia horizontes diametralmente opuestos.

### **El New Public Management Criollo.**

A partir del concepto de Estado Comunitario el gobierno de Álvaro Uribe desarrolló un enfoque de New Public Management criollo, en el que las herramientas del gerencialismo neoliberal se combinaron con el entorno clientelar que caracteriza el sistema electoral colombiano, y la inclinación del mandatario a ejercer el poder de manera patrimonialista y sin interpuesta persona entre él y sus clientes. La combinación de desregulaciones laborales, tributarias, contractuales, la desburocratización y la evaluación por resultados con ausencia de control previo, favoreció los intereses de los clientes más influyentes y la acumulación de poder en la persona del presidente, multiplicado mediante una reforma constitucional que permitió su reelección y dejó como único contrapeso los órganos del control que habían sido elegidos bajo la influencia de su primer gobierno.

En el importantísimo sector de infraestructura, el mandatario comenzó con el acierto de crear el INCO a manera de entidad especializada en el desarrollo de proyectos de asociación público-privada, pero seguidamente la entregó a su

---

<sup>141</sup> La literatura sobre New Weberian State o “Nuevo Estado Weberiano” es más asequible en su versión en inglés, también la literatura en español suele transliterar el nombre en idioma inglés; lo mismo cabe decir de la literatura sobre New Public Management o “Nueva Gerencia Pública”. Aquí dejamos la transliteración inglesa para ambos términos.

clientela política y sus clientes contratistas de infraestructura. Carentes de toda autonomía, los gerentes del INCO se cambiaron como ropa interior, manteniendo el control real desde el Ministerio de Transporte donde su hombre de confianza, Andrés Uriel Gallego, actuaba como cancerbero. La penetración ilegal de poderosos intereses privados que cundieron en otros ministerios, se replicó aquí en perjuicio del Estado y en beneficio particular del Grupo Solarte, el Grupo Nule, El Grupo Sarmiento Angulo, el Grupo Odebrecht y el grupo de Andrés Jaramillo, de Conalvías.

Cuando en el proceso de renegociación de contratos de concesión el INCO comenzó a operar en el campo delictivo, favoreciendo los intereses de los contratistas sin atisbo de racionalidad pública, se produjo la reforma del ambiente regulatorio definido por la ley 80 de 1993. El objetivo era, como expresan los principios del NPM, eliminar trabas burocráticas y normas obsoletas que limitan la eficiencia y la generación de resultados. De esta manera, la Ley 1150 de 2007 eliminó el tope en la renegociación de los contratos con el sector privado, y el Decreto 3460 de 2008 derogó la función vigilante del CONPES sobre la política de riesgos contractuales del Estado.

Al final del periodo, los agentes privados ejercieron como principales demandando al gobierno central directamente cambios en el ambiente regulatorio. El acervo probatorio de la Superintendencia de Industria y Comercio permite observar un sistema corruptor estrechamente análogo al que operó durante la Alcaldía de Samuel Moreno y su carrusel de Contratación. Agentes privados -Odebrecht y el Grupo Sarmiento Angulo, mediante su agente estructurador -la Corporación Financiera Internacional-, motivaron el cambio en las reglas de juego y la mayor desregulación de las garantías contractuales mediante el Decreto 2493 de julio 2009, modificadorio del Decreto 4828 de 2008 que Uribe había firmado apenas meses atrás. El objetivo en uno y en otro sistema era garantizar la entrada del oferente privado en las mejores condiciones que puede ofrecer el monopolio de un contrato público.

### **El New Weberian State (NWS)**

El New Weberian State (NWS) es un modelo administrativo que pone en cuestión los preceptos del New Public Management. Agrupa un conjunto de características desarrolladas recientemente en Europa continental con el propósito de *proteger el modelo social europeo de las depredaciones de los mercados globales y la ideología neoliberal* (Pollitt, C. 2008). De acuerdo con Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004), una síntesis del modelo reúne los elementos clásicos del estado weberiano junto con elementos recientes que le dan su carácter innovador:

Elementos Weberianos:

1. Reafirmación del rol del Estado como el principal facilitador de soluciones para los nuevos problemas de la globalización, el cambio tecnológico, las transformaciones demográficas y las amenazas ambientales.
2. Reafirmación del rol de la democracia representativa (central, regional y local) como el elemento legitimador dentro del aparato estatal.
3. Reafirmación del rol de las leyes administrativas (modernizadas) en la preservación de los principios básicos que conciernen a la relación estado-ciudadano, incluyendo la igualdad ante la ley, seguridad social y la disponibilidad de un escrutinio legal especializado para las acciones del Estado.
4. Preservación de la idea del servicio público con un estatus, cultura, términos y condiciones distintivos.

Elementos nuevos:

1. Cambio de la orientación interna hacia las reglas burocráticas a una orientación externa basada en la satisfacción de las necesidades y los deseos de los ciudadanos. La principal estrategia para alcanzar este logro no es el empleo de los mecanismos del mercado, sino una cultura profesional de calidad y servicio.
2. Complementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa con un conjunto de dispositivos de consulta y representación directa de las concepciones de los ciudadanos.
3. En la gerencia de los recursos del gobierno, modernización de las leyes relevantes para estimular una mayor orientación hacia el alcance de resultados, en vez del mero seguimiento de los procedimientos legales correctos. Esto implica un cambio de balance a favor de los controles expost, lo que no significa el abandono de los controles ex ante.
4. Profesionalización del servicio público, de forma que el burócrata deje de ser solo un experto en el campo legal que concierne a su esfera de actividad, sino también un gerente profesional, orientado a alcanzar las necesidades de los ciudadanos o usuarios.<sup>142</sup>

Medina, D. L. (2006) identifica la administración pública “weberiana” como aquella de carácter meritocrático, experta, racional y apolítica, que contribuye a conseguir el “desarrollo económico”. Respecto al caso colombiano el autor presenta evidencia jurídica señalando algunos intentos por conducir la administración hacia esa configuración, particularmente durante la reforma Constitucional de 1968 y con la Constitución de 1991, no obstante, en uno y otro caso los intentos de fundamentar el ideal weberiano han sido elusivos. Ya fuera que adoptara la estrategia norteamericana del poder unitario del Estado, de naturaleza evidentemente despótica, o la estrategia francesa de los servicios mediante la creación de órganos constitucionales autónomos, con naturaleza evidentemente infraestructural, en uno y en otro caso en Colombia subsisten grandes posibilidades de que las agencias

---

<sup>142</sup> Para una mejor introducción al debate acerca del New Weberian State o “Nuevo Estado Weberiano”, que por razones del espacio y del objeto de estudio no podemos desarrollar aquí, recomendamos consultar: The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. Volume I, Number 2, Winter 2008/2009.

sean capturadas, “o por los intereses de aquellos a quienes deben regular o por los políticos que, abierta o solapadamente, sirven de brokers de esos mismos intereses”; incluso el juicio técnico de los expertos cae en el influjo de los mecanismos clientelares que permean la administración en general (Medina, D. L. 2006: 39). Con este antecedente, la evaluación de las medidas adoptadas por el gobierno de Juan Manuel Santos como características del Nuevo Estado Weberiano debe tomarse con precaución, y en todo caso, aquí se restringen exclusivamente al conjunto de políticas adoptadas para el programa de infraestructura de cuarta generación (4G).

En este campo de la administración estatal el gobierno de Santos definió una poderosa reforma institucional que implicó la liquidación del INCO y la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la creación de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, la creación de la Financiera de Desarrollo Nacional, y una fuerte estructura regulatoria sobre las asociaciones público-privadas y el desarrollo de los proyectos de infraestructura pública. El nuevo marco regulatorio estableció el tope de las renegociaciones contractuales en el 30%, la concesión de contratos a un máximo de 30 años, la eliminación de los anticipos para el inicio de obras, y el pago por etapas de obra totalmente terminadas y en condiciones de funcionamiento (Ley 1508 de 2012 o Ley de Asociaciones Público-Privadas, y Ley 1682 de 2013 o Ley de Infraestructura).

A la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura, autónoma e institucionalmente fuerte, le siguió el nombramiento de una burocracia altamente cualificada y orientada al cumplimiento del mayor plan de infraestructura de la historia del país, en el marco de la cuarta generación de contratación pública (Contratos 4G). Este conjunto de medidas eliminaron de tajo la economía de captura que se había articulado al marco regulatorio, institucional y burocrático previo, obligando a una adaptación de los sistemas corruptores.

No sería preciso afirmar entonces que Juan Manuel Santos siguió un manual de ajuste acorde con el modelo del Nuevo Estado Weberiano, sobre todo porque el Estado colombiano nunca ha reflejado los alcances que tiene el modelo de Estado Social europeo; sin embargo, los cambios definieron un balance a favor del Estado, sus principios de planeación y administración, y contra los mecanismos de renegociación que durante el periodo anterior incrementaron excesivamente el costo de los contratos, hicieron lenta la entrega de los tramos de obra, y crearon desequilibrios contractuales en interés del contratista. Una reforma de este talante no se intentaba desde la reforma constitucional de 1968 impulsada por Carlos Lleras Restrepo (1966 – 1970) quien, además de otras importantes medidas, creó el Departamento Nacional de Planeación. Las reformas de Santos también son neoweberianas en el sentido atribuido por Michael Mann: mayor capacidad despótica en paralelo con mayor capacidad infraestructural, por lo menos en lo que se constata en el campo de la planeación y la contratación de las obras de infraestructura.

A partir de estas reformas el Estado y el gobierno tuvieron resultados favorables en los tribunales de arbitramento contra pretensiones económicas de los grandes clientes del gobierno Uribe; los Solarte, los Nule, Odebrecht y Grupo AVAL, de Sarmiento Angulo. Mientras que los dos primeros habían entrado en crisis debido a su evidente compromiso en el Carrusel de la Contratación de Bogotá, los segundos debieron modificar sus canales de influencia hacia el poder legislativo antes que el ejecutivo. Aun así estos últimos lograron conseguir beneficios que no habrían sido posibles sin la participación de funcionarios del gobierno.

De esta forma, el sistema corruptor que operó durante la Licitación SEA-LP-001-2009 para la adjudicación de la Ruta del Sol sector II es significativamente distinto del que operó sobre el Contrato 001 de 2010 después del 7 de agosto de ese año, y ambos requieren estudio por separado.

## **6.1. El poder del principal: Modificación de las condiciones ambientales en la ejecución del Contrato No. 001 de 2010 suscrito entre el INCO y los grupos empresariales Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte.**

*“El mercado hasta donde sea posible; el Estado hasta donde sea necesario”*

Juan Manuel Santos Calderón<sup>143</sup>

¿Posee un principal tanto poder como para modificar las condiciones ambientales de los sistemas corruptores en Colombia? En su alegato de defensa contra su primera condena por los delitos asociados a la firma del Contrato 1229 de 2009 para la prestación de servicios de ambulancia en Bogotá, el alcalde Samuel Moreno Rojas, planteó que el fallo estaba soportado en argumentos falaces que estructuraron su responsabilidad a partir de los conceptos de delegación y control jerárquico, lo que, de acuerdo con el defensor, no existió en el caso de la Secretaría de Salud Distrital, pues esta es una entidad con autonomía administrativa y financiera, cuyo Secretario funge como representante legal y único responsable de la contratación. A partir de este argumento negó que existiera una relación vertical o jerárquica entre él y su Secretario de Salud, lo que según su defensa lo eximía de la responsabilidad en los delitos que éste pudiera haber cometido. Declaró que no existía evidencia que lo relacionara con los procesos precontractuales ni adjudicatarios del citado contrato, ni tampoco con el recibo de dineros provenientes de esos actos ilícitos, por lo que no era aceptable que se lo considerara determinante de los delitos cometidos por el Secretario de Salud Héctor Zambrano, aunque pudiera caberle algún grado de responsabilidad fiscal o disciplinaria. A la postre lo único que aceptó la defensa del exalcalde fue una actitud pasiva y silenciosa de la que, según aquel, no se puede derivar la determinación de algún delito.

Las responsabilidades de los hermanos Moreno Rojas sobre los delitos en el Carrusel de la Contratación de Bogotá quedaron aclaradas más allá de toda duda, pero también es claro que su posición como principales de un ente territorial subnacional les impedía influir en el ambiente regulatorio de la contratación, más allá de predefinir las condiciones de los pliegos licitatorios mediante la manipulación de los agentes burocráticos. Una posición distinta le correspondió al expresidente Álvaro Uribe, cuya acumulación de poder no solo le permitía emitir, modificar o derogar decretos a voluntad, sino liquidar, degradar y crear instituciones, asignar altos y medios cuadros burocráticos, e impulsar importantes regulaciones mediante actos legislativos en el Congreso de la República. Lejos de brindar protección en

---

<sup>143</sup> Proclama de la Tercera Vía realizada por el Presidente Juan Manuel Santos Calderón en el discurso de apertura del XV Congreso de la Internacional Socialista, celebrado en Cartagena de Indias, marzo 02 de 1917.

contra del poder corruptor de los particulares, el poder presidencial se empleó para proteger agencias corruptoras en los más altos niveles del ejecutivo, y debajo de esa sombra pelecharon formas de corrupción subnacional como la de los hermanos Moreno Rojas y su clientela de contratistas.

Sunstein, C. R. (1990) mantiene el supuesto del principal benévolo y los agentes egoístas, argumentando que una de las características del Estado Regulatorio era que, gracias a la protección que les proveía el poder presidencial, las agencias dependientes del ejecutivo resistían mejor que las agencias descentralizadas las presiones corruptoras de los particulares. No obstante, en el Estado Comunitario (New Public Management a la criolla) ideado por Uribe Vélez, tanto las primeras como las segundas cayeron en el influjo de poderosos actores privados gracias a una efectiva ingeniería institucional y normativa, que posibilitó extraer recursos públicos sin límites regulatorios que impusieran sanciones fiscales, penales o disciplinarias.<sup>144</sup>

Una acumulación de poder análoga se evidenció en el ejercicio que el Presidente Juan Manuel Santos ejecutó sobre el ambiente regulatorio en materia de contratación privada para la construcción de infraestructura vial, pero en este caso, el principal decidió transferir su poder despótico y discrecional hacia la estructura normativa del Estado, donde adquirió forma infraestructural y despótica autónoma. A este mismo campo Santos transfirió el poder sobre la nominación de los organismos de control eliminando la reelección presidencial.

Los cambios aplicados por Santos generaron una crisis de los sistemas corruptores al punto que estos tuvieron que modificar sus estrategias de acción para alcanzar sus logros; en este punto lo significativo no es lo que lograron, sino lo que dejaron de lograr, de acuerdo a los alcances en el periodo precedente.

### **6.1.1. Nuevo ambiente institucional: La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)**

Mediante la Ley 1444 de 2011 el Congreso de la República otorgó facultades extraordinarias al Presidente Santos por seis meses para ejecutar un programa de reforma de la administración pública basado en los principios de eficacia y transparencia y altamente coherente con el modelo del New Weberian State (NWS).

---

<sup>144</sup> De acuerdo con Sunstein, C. R. (1990), las agencias independientes del presidente son susceptibles al poder faccional de sus regulados. Parte de la explicación es que *“las agencias dependientes del ejecutivo, precisamente porque están sometidas a control presidencial, están en capacidad de resistir presiones particulares que logran vencer a las agencias “independientes” que carecen de la amortiguación que les brinda el control presidencial. La ausencia de esta amortiguación presidencial deja a las agencias muy vulnerables frente a los congresistas y sus comisiones, los cuales representan a veces facciones particulares y grupos privados bien organizados con intereses muy significativos en las decisiones regulatorias. Las agencias al interior del ejecutivo por lo menos están inmunizadas de estas presiones precisamente por el efecto protector y aislante de estar bajo el ala del presidente.”* Citado en Medina, D. L. (2006:36).

Como resultado reaparecieron los ministerios de Trabajo y Justicia y se creó el Ministerio de Vivienda y el de Ambiente. Articulada al Ministerio de Justicia se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011), que en adelante acompañaría a funcionarios y entidades en pleitos nacionales e internacionales, orientada a defender los recursos del Estado, lograr su recuperación, e identificar el riesgo fiscal mediante el Sistema Único de de Gestión de la Actividad Litigiosa mediante la herramienta informática eKOGUI.<sup>145</sup>

En el campo de la contratación pública se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, articulada al Departamento Nacional de Planeación con la función –entre otras- de administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP.<sup>146</sup>

Con objeto de apalancar tanto el nuevo programa de infraestructura y las iniciativas de Asociación Público-Privada se transformó la Financiera Energética Nacional en la Financiera de Desarrollo Nacional (Decreto 4174 DE 2011, noviembre 3), un banco de desarrollo especializado en la financiación y estructuración de proyectos de infraestructura. Vinculada al Ministerio de Hacienda, su estructura de gobierno corporativo cuenta con accionistas como la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Sumitomo Mitsui Banking Corporation, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Gobierno Nacional.

Con el propósito de especializar y tecnificar las funciones misionales del Estado se liquidaron institutos y entidades como el INCO, el INCODER o el DAS y se crearon 14 agencias estatales, entre las cuales la Agencia Nacional de Infraestructura triplicó el presupuesto del anterior INCO y ejecutó el ambicioso programa de Vías de Cuarta Generación, con una nueva estructura de regulación de la infraestructura y de las relaciones con el sector privado.

---

<sup>145</sup> Esta herramienta tiene como objetivo gestionar los casos y procesos judiciales en curso de una forma eficaz, eficiente y oportuna; brindar mecanismos focalizados a la generación de conocimiento; y producir información que permita formular políticas de prevención del daño antijurídico, generar estrategias de defensa jurídica y diseñar políticas para la optimización de los recursos requeridos para la gestión del Ciclo de Defensa Jurídica. Sobre todo, en el Sistema se registra la información que permite hacer una adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a los litigios contra la Nación. <https://www.ekogui.gov.co/Pages/que-es.aspx>

<sup>146</sup> SECOP es la plataforma en la cual las Entidades Estatales deben publicar los Documentos del Proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación. También permite a las Entidades Estatales y al sector privado tener una comunicación abierta y reglada sobre los Procesos de Contratación. Su segunda versión, SECOP II, constituye una plataforma de transacciones que permite a Compradores y Proveedores realizar el Proceso de Contratación en línea, de modo que las Entidades Estatales (Compradores) pueden crear y adjudicar Procesos de contratación, registrar y hacer seguimiento a la ejecución contractual. Los Proveedores también pueden tener su propia cuenta, encontrar oportunidades de negocio, hacer seguimiento a los Procesos y enviar observaciones y Ofertas.

**Agencia Nacional de Infraestructura ANI.**<sup>147</sup> En uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de 2011, el Gobierno de Juan Manuel Santos liquidó el Instituto Nacional de Infraestructura INCO y creó la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, entidad nacional estatal del sector descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte (Decreto 4165 de 2011). Como rasgos administrativos la ANI se distingue por:

- a) autonomía técnica e implementación de altos estándares de gobierno corporativo.
- b) incentivos de vinculación y conservación de capital humano competente.
- c) fortalecimiento de procesos misionales.
- d) establecimiento de sistemas y herramientas de gestión efectivas.

Su orientación por principios de transparencia y protección del patrimonio público, con independencia y autonomía técnica, con respaldo en procesos eficientes y capital humano altamente capacitado le permitió constituirse rápidamente en una entidad modelo en la estructuración y gestión de proyectos de participación pública privada. Un indicador de la calidad es la de la ejecución presupuestal, que pasó del 81% sobre \$ 986 311 millones en 2010, a mantenerse cerca del 100% durante los siete años siguientes sobre un presupuesto promedio de 2,7 billones anuales (Ver tabla 11).

Tabla 18: Ejecución presupuestal ANI 2010 – 2017			
(En millones de pesos)			
Año	Ejecución presupuestal a 31 de diciembre	% Ejecución vs. Apropriación presupuestal	% Ejecución respecto al Presupuesto General de la Nación
2010	\$ 801 478	81,26%	(0,54%)
2011	\$ 2 675 162	99,07%	(1,81%)
2012	\$ 3 895 584	95,68%	(2,35%)
2013	\$ 3 043 746	98,74%	(1,64%)
2014	\$ 2 275 031	99,43%	(1,13%)

<sup>147</sup> Con base a: Ani Construye Colombia Avanza, Informe De Gestión 2011 – 2018. La literatura sobre capacidades del Estado en entornos de debilidad institucional podría calificar a la ANI como una “isla de eficiencia”, sin embargo el balance en otras entidades adscritas al gobierno nacional durante el periodo de Juan Manuel Santos también lograron altos desempeños que no se limitan al Ministerio de Transporte, sino a otros como el de Salud, Vivienda y Trabajo.

2015	\$ 2 338 109	99,94%	(1,14%)
2016	\$ 2 760 427	97,88%	(1,27%)
2017	\$ 2 429 390	98,52%	(1,08%)

Una de las grandes debilidades del INCO, evidenciada en los informes de auditoría de la Contraloría Nacional de la República, fue el manejo de la información; de carácter insuficiente, fragmentaria, no verificada por los responsables o inexistente. La gestión del conocimiento a partir del desarrollo de tecnologías de sistemas de información le permitió a la ANI acceder a información verificada en tiempo real para cada uno de los proyectos, independiente de su etapa de desarrollo. De esta iniciativa surgió la aplicación móvil IRENE, para el registro automatizado de los avances en obra, ambiental, social y predial, y una plataforma de seguimiento integral para los cuatro modos de transporte (terrestre, ferroviario, marítimo, aéreo) integrada con Microsoft Project y con funcionalidades para los temas financieros, jurídicos, trámites ambientales y sociales, pólizas, gestión predial, períodos de cura, planes de mejoramiento, gestión de las concesiones y datos generales de la concesión, contrato, concesionario e interventoría.

Las robustas capacidades organizacionales e informáticas, junto al elevado talento humano y un Presidente de agencia con gran autonomía técnica protegido de la presión política y gremial directa, posibilitó elevar la eficiencia en la planificación de los proyectos, su gestión y seguimiento, independiente de quien ocupara la cartera del Ministerio de Transporte con resultados muy sobresalientes a nivel comparativo internacional. En abril de 2017 la ANI recibió el premio IJGlobal a la mejor entidad otorgante de contratos de Asociaciones Público Privadas en América Latina; en 2014 fue premiada como la Mejor Agencia de APP en las Américas y en 2016 como Estructuradora del Segundo Mejor Proyecto de Carreteras en el continente, con la Autopista Conexión Pacífico 3, de la Cuarta Generación de nuevas autopistas.

El Banco Mundial destacó el desempeño colombiano en la capacidad de estructurar y preparar proyectos con el mejor puntaje de la región y el cuarto del mundo antecedido por Australia, Reino Unido y Canadá (Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships 2018, World Bank, 2018). Esta destacada posición está acompañada con otros altos estándares como el puesto 19 en administración de los Contratos y el puesto 25 en regulación e implementación de APP.

A nivel nacional, la Cámara Colombiana de Infraestructura, que había ejercido presión contra el plan de mejoramiento liderado por Germán Cardona desde el Ministerio, y por Luis Fernando Andrade desde la ANI, resaltó el salto cualitativo en la planificación, inversión y ejecución de los nuevos proyectos de concesión y su planteamiento estratégico en el tiempo.<sup>148</sup>

<sup>148</sup> JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER | 2017/12/02 Infraestructura: una apuesta que llegó para quedarse. <https://www.semana.com/opinion/articulo/juan-martin-caicedo-ferrer-opinion-sobre-la-apuesta-de-la-infraestructura/549268>

### 6.1.2. Nuevo ambiente regulatorio

De acuerdo con Infrascopes 2018 Colombia fue el país con el mejor marco regulatorio y el tercero en la eficiencia del entorno para fomentar la financiación de los proyectos público-privados. El Infrascopes 2019 calificó al país como el segundo con el entorno más favorable en la región para hacer negocios bajo ese modelo. El alcance de este logro implicó un temprano proceso de transformación del marco regulatorio de las relaciones del sector público con el privado en el que se volvieron a priorizar los principios de la administración pública formulados en la Ley 80 de 1993, fomentando la orientación pública del servicio, la planeación, la libre competencia, la transparencia, y la eficiencia.

Como efecto de las nuevas disposiciones legales fueron derogados –entre muchos otros- el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 que legalizó el amplísimo margen de renegociación y adición de contratos durante el gobierno anterior, el Decreto 2493 de 2009 que redujo el valor de las garantías de los concesionarios, y el Decreto 3460 de 2008 que degradó las funciones del CONPES en cuanto al manejo de riesgos contractuales; estos últimos aspectos quedaron definidos por Ley, reduciendo la discrecionalidad del gobierno en su modificación. La nueva regulación también prohibió la celebración de contratos de asociación público privado durante el último año para el gobierno nacional.

**Ley 1508 de 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”.** Constituyó el marco jurídico para regular las asociaciones público-privadas, fortaleciendo el marco normativo y la capacidad institucional y de gestión del sector público en materia de proyectos de infraestructura. En este nuevo marco los mecanismos de pago de obras acordadas con la empresa privada quedaron expresamente vinculados a la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura. Esto significó la desaparición de los anticipos de dinero del Estado a los concesionarios, que debieron ejecutar las obras con dinero propio o conseguir apalancamiento en el sector financiero para cada uno de los contratos ganados por licitación. De acuerdo al artículo 5º de la ley,

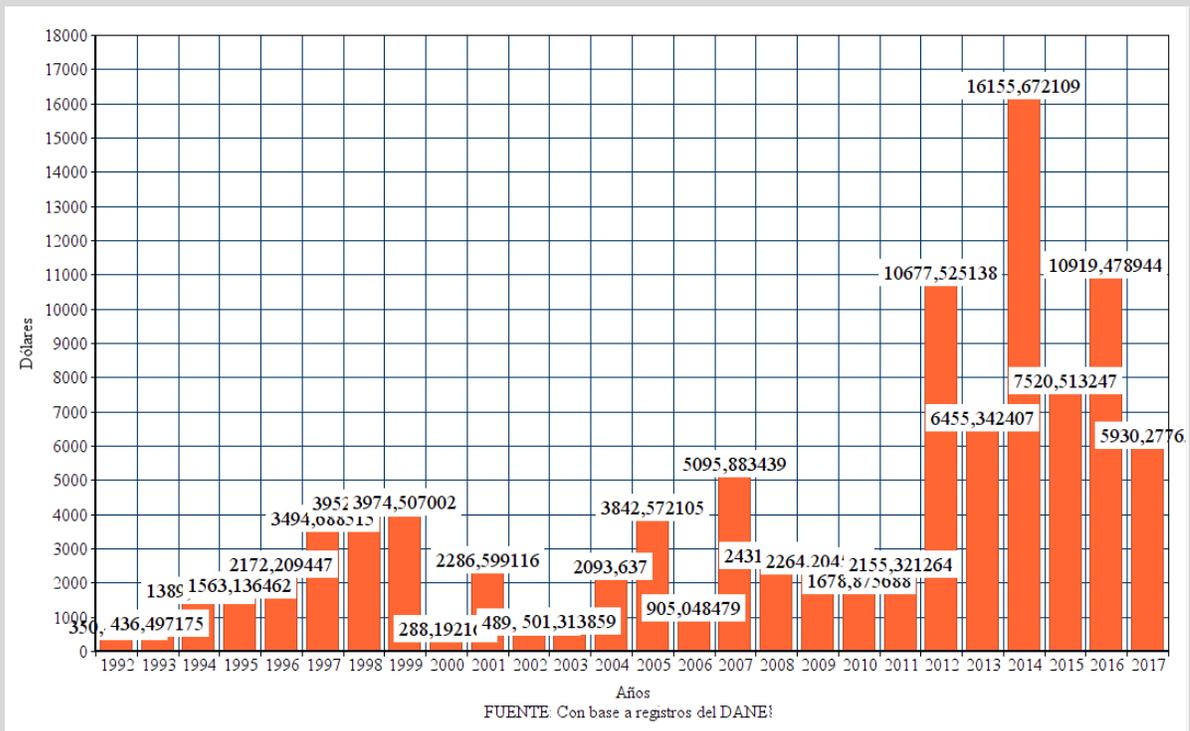
El derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, en proyectos de asociación público-privada, estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas unidades funcionales o etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento.

Este aspecto regulatorio fue determinante para desplazar la economía de captura, en la medida en que la existencia de anticipos para iniciar obras por parte del empresario privado estimulaba a los actores oportunistas a participar de licitaciones

para las que no poseían capacidad financiera. La lógica de estos actores bajo la regulación previa era recibir el anticipo y suspender las obras durante meses o años mientras se conseguía las licencias y se compraban los inmuebles afectados por el proyecto; estos retrasos sirven igualmente para ampliar el margen de ganancia de las inversiones, ya sea renegociando el contrato o demandando al Estado, haciendo responsable a este último por los retrasos de la obra y la pérdida de los dineros públicos anticipados.<sup>149</sup>

En adelante solo fue posible adjudicar contratos de concesión soportados en estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial, financiero, jurídico, con la descripción completa del proyecto incluyendo diseño, construcción, operación, mantenimiento, organización o explotación del mismo, entre otras condiciones (art. 11). Se estableció el límite de 30 años para una concesión y se limitó la renegociación de los contratos al 20% de su valor original. El resultado de esta nueva ley fue la atracción de capitales de inversión en el sector público interesados en agilizar los plazos de las obras con controles sobre el presupuesto de inversión. Los registros del DANE entre 1992 a 2017 evidencian la medida de ese crecimiento (Ver gráfico)

Registro de inversión extranjera en Colombia 1992-2017 (Millones de Dólares)



<sup>149</sup> La Silla Vacía. HÉCTOR RIVEROS (19/11/2011) El Ministro que se iba a caer. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/el-ministro-que-se-iba-caer-29729>

En cuanto a las adiciones y prórrogas de este tipo de contratos, el artículo 7º estableció que estas solo podrían hacerse transcurridos tres años de vigencia del contrato y hasta cumplidas las tres cuartas partes del plazo pactado, condicionadas por su relación directa con el objeto del contrato. Su artículo 39 derogó el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, eliminando la posibilidad de realizar prórrogas o adiciones hasta por el 60% del plazo del contrato en condiciones de legalidad.

**Ley de Infraestructura 1682 de 2013 “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.”** Esta Ley estructuró aún más el modelo regulatorio en este tipo de contratación, con mayores exigencias de planeación de proyectos desde su fase de estructuración, clarificación de aspectos contractuales y resolución de controversias y fortalecimiento institucional y financiero del sector de infraestructura de transporte, especialmente en lo relacionado con los problemas de gestión y adquisición predial que imponía retrasos y a veces hacía inviables proyectos estratégicos de infraestructura; por ejemplo, permitió al gobierno la expropiación de predios sin esperar la culminación de procesos judiciales en al menos cien casos que impedían el desarrollo de las obras.

**Ley 1882 de 2018 “Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones”.** Con posterioridad a la revelación de los hechos de corrupción en la concesión del proyecto Ruta del Sol sector 2, que implicó a Odebrecht, y los grupos Sarmiento y Solarte, se expidió esta ley con la finalidad de determinar las condiciones de liquidación de contratos declarados con nulidad absoluta, especialmente para proteger a los inversionistas de buena fe y al sector financiero encargado de apalancar las obras.<sup>150</sup> Así mismo prohibió la celebración de contratos de asociación público privado durante el último año de gobierno, salvo los celebrados por el Distrito Capital, y distritos y municipios de categoría especial que sean capitales de departamento.

Muy tempranamente la administración de Santos también impulsó el Estatuto Anticorrupción (**Ley 1474 de 2011**) “**Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública**”. De otro lado para inducir la eficacia en los procesos de licenciamiento ambiental para los proyectos de infraestructura se creó, mediante el Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)**.

Este nuevo marco regulatorio redujo la discrecionalidad gubernamental y burocrática para definir pagos, plazos y distribución de riesgos de los contratos entre el sector público y privado, transfiriendo estas disposiciones al ámbito regulatorio del derecho público en el que tanto el Estado concedente como los concesionarios privados quedaron obligados por los principios de planeación, economía y

---

<sup>150</sup> Un “mico” introducido en la Ley que favorecía tanto a Odebrecht como los grupos Sarmiento y Solarte, le daba retroactividad a la ley, pero fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional.

competencia. Constituyó la base para la Cuarta Generación de contratación en infraestructura que sería impulsada desde la Agencia Nacional de Infraestructura.

### 6.1.3. Nuevo ambiente burocrático<sup>151</sup>

Existió un notable contraste en el manejo burocrático del Ministerio de Transporte, el INCO y la ANI, durante los 8 años de Uribe y los 8 años de Santos. Durante su doble periodo Uribe mantuvo al frente del Ministerio de Transporte a Andrés Uriel Gallego (ingeniero civil), uno de sus hombres más fieles y quien también lo acompañó como Secretario de Obras Públicas de Antioquia cuando Uribe ejerció esa gobernación. Los escándalos de corrupción asociados al ministro y sus subalternos no causaron su remoción ni en los periodos de la mayor crisis de infraestructura que sufrió el país; por su parte, el cargo de Gerente General del INCO sufrió una altísima rotación que alcanzó a sumar 9 gerentes durante el periodo uribista. Considerando las ventajas desproporcionadas que disfrutaron los contratistas privados durante ese periodo, y que el Plan 2.500 fue asignado por contratación directa, el saldo en desarrollo de infraestructura, licitación de proyectos público-privados y transparencia fue negativo, particularmente por el hecho de disponer de una bonanza de petróleo y recursos minero-energéticos que impulsó el crecimiento económico en toda América Latina.

Durante el doble periodo de Santos la dinámica burocrática en el Ministerio de Transporte fue distinta; al frente de la cartera hubo cinco ministros que reflejaron las tensiones entre el gobierno y los contratistas durante el proceso de transformación de la contratación pública con el sector privado. El impulso a la infraestructura de este nuevo periodo fue muy notable a pesar de coincidir con la caída de los precios de las materias primas y los efectos de la prolongada crisis económica internacional que comenzó en 2008.

#### 6.1.3.1. Los ministros de transporte

**Germán Cardona Gutiérrez** (Ingeniero Civil): Su notable desempeño por las obras que planificó y ejecutó siendo alcalde de Manizales (1992-1994 y 2000-2002) le dio un renombre a nivel nacional que lo llevó a trabajar en 2002 con Álvaro Uribe en calidad de “Zar Anticorrupción”. Renunció a ese cargo en menos de un año al reconocer que el Estado tenía una estructura que no permitía operar en materia

---

<sup>151</sup> En un artículo de La Silla Vacía, Daniel Amaya realiza un completo análisis de los gabinetes ministeriales de Santos durante sus ocho años. Amaya resalta algunas carteras ministeriales en las que Santos quiso mantener el carácter técnico y otras en las que combinó el origen político de los ministros con sus cualidades técnicas. En ese análisis solo queda por fuera Miguel Peñaloza, tal vez por su paso fugaz por el Ministerio de Transporte. Ver: Santos gobernó con su rosca. Por DANIELA AMAYA RUEDA <https://lasillavacia.com/santos-gobierno-con-su-rosca-67163>

anticorrupción como se debería,<sup>152</sup> a partir de entonces se integró a la Fundación Buen Gobierno de Juan Manuel Santos. Fue nombrado Ministro de Transporte el 07 de agosto de 2010 y se empeñó en una ardua tarea de planificación de infraestructura; debió renunciar por poderosas presiones políticas y gremiales contra su persona y contra el presidente Juan Manuel Santos.<sup>153</sup>

En calidad de ministro cuestionó el modelo licitatorio empleado durante el gobierno de Uribe, particularmente el uso de las adiciones que entre 2008 y 2010 alcanzaron los 11 billones de pesos, entregados sin estudios, sin diseños y sin licitaciones.<sup>154</sup> En la estructuración del nuevo modelo Cardona hizo énfasis en el desarrollo de la etapa precontractual, retardando la puesta en marcha de las nuevas licitaciones; dentro del plan de reestructuración puso en marcha nuevas condiciones institucionales y regulatorias para el sector. De un lado acompañó la liquidación del Instituto Nacional de concesiones INCO y su transición hacia la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI– (Decreto 4165, nov 03 de 2011) con un diseño administrativo autónomo del Ministerio y una burocracia altamente calificada. En el campo regulatorio determinó la no renegociación de los contratos de concesión y estableció el 10% del valor del contrato como monto máximo a ser entregado al contratista en calidad de anticipo para desarrollar las obras. En adelante el Gobierno Nacional solo pagaría por los avances de obra previamente establecidos en los contratos.<sup>155</sup> Esta política se complementó con un estudio de Fedesarrollo acerca de las concesiones viales (Benavides, Juan, et al. 2012) y adquirió fuerza legal con la Ley 1508 de 2012 que eliminó definitivamente el pago de anticipos a los contratistas.<sup>156</sup>

Las nuevas políticas del ministro implicaron una fuerte oposición desde el gremio de los contratistas del Estado representados en la Cámara de Infraestructura. A través de esta entidad privada se ejerció presión pública y directa sobre el presidente Santos desde finales de 2011; esas presiones se articularon con las del Congreso de la República que demandaba participación burocrática y transmitía las inconformidades de los contratistas igualmente insatisfechos. De estas presiones, particularmente fue representativa la del Senador Plinio Olano, cuyo ejercicio legislativo fue prendado por Odebrecht para entablar oposición a las nuevas políticas del Ministerio ejecutadas a través del INVÍAS y la ANI.

---

<sup>152</sup> El País (25/08/2003) Renunció el Zar Anticorrupción. Recuperado de: <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Agosto252003/colnert.html>

<sup>153</sup> El Espectador (28/07/2010) Germán Cardona, el pragmático. <https://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-210888-german-cardona-el-pragmatico>

<sup>154</sup> El Ministro que se iba a caer, HÉCTOR RIVEROS · 19 DE NOVIEMBRE DE 2011. (<https://lasillavacia.com/historia/el-ministro-que-se-iba-caer-29729>)

<sup>155</sup> [https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/411/contratistas\\_recibiran\\_maximo\\_10\\_como\\_anticip\\_o\\_de\\_obras\\_publicas/](https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/411/contratistas_recibiran_maximo_10_como_anticip_o_de_obras_publicas/)

<sup>156</sup> Concesiones Viales: Construyendo Transparencia, Fedesarrollo 2012. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/178/Repor\\_sm\\_2012\\_Benavides\\_et\\_al.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/178/Repor_sm_2012_Benavides_et_al.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

La pérdida de apoyos sociales determinantes para el gobierno, sumada a la amenaza de una moción de censura contra el ministro que alcanzaba 75 firmas en la Cámara de Representantes, llevó a la renuncia del ministro el 22 de mayo del 2012. Antes de su renuncia logró probar su plan ejecutando 16 licitaciones a través del INVÍAS. En esta camada de licitaciones se empleó una fórmula aleatoria que impidió que ni el INVÍAS ni los proponentes conocieran de antemano el mecanismo que definiría al ganador de cada licitación. Todas las sociedades adjudicatarias debieron demostrar acceso crediticio específico para cada una de las licitaciones a las que se presentaron y ninguna de las ganadoras pidió anticipos al Estado para iniciar obras. En contra de los pronósticos, estas robustas condiciones de regulación aumentaron la participación y la competencia de empresas nacionales y extranjeras al llegar a 200 proponentes, manteniendo un promedio mayor a doce empresas distintas compitiendo por cada licitación.<sup>157</sup>

Las mismas presiones que obligaron su renuncia, tanto en la Cámara de Infraestructura como en el Congreso de la República orientaron la designación de Miguel Peñaloza como nuevo Ministro de transporte.<sup>158</sup>

**Miguel Esteban Peñalosa Barrientos** (Ingeniero eléctrico):<sup>159</sup> Ejerció entre el 28 de mayo al 03 de septiembre de 2012. Como hábil conocedor y ejecutor de la estructura clientelar del país, fue Consejero Presidencial para las Regiones durante el gobierno de Uribe y el encargado de coordinar la realización de los “consejos comunitarios”; realizó una labor análoga en el gobierno de Santos organizando sus “Acuerdos para la Prosperidad”.

Su promoción al Ministerio de Transporte en remplazo de Germán Cardona fue interpretada como una concesión a los contratistas y desde luego, a los congresistas que presionaban por la participación burocrática en el ministerio. Se esperaba que aplicara su capacidad ejecutiva para poner en marcha el plan estructural diseñado por Cardona, pero muy pronto se puso al descubierto su amplia red de negocios y contratos familiares con el Estado, lo que determinó su renuncia al cargo en poco más de tres meses.<sup>160</sup>

A pesar de su promesa de ejecutar el plan de Cardona y abstenerse como Ministro de estructurar contrataciones, ese tiempo fue suficiente para que, por

---

<sup>157</sup> La Silla Vacía (16/05/2012) JUAN ESTEBAN LEWIN. Los corredores para la prosperidad, la huella que deja el ministro Cardona. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/los-corredores-para-la-prosperidad-la-huella-que-deja-el-ministro-cardona-33367>.

<sup>158</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ministro-de-transporte-contra-cuerdas-articulo-343566>, <https://www.vanguardia.com/colombia/crecen-rumores-por-posible-salida-de-german-cardona-del-ministerio-de-transporte-HFVL153985>.

<sup>159</sup> La Silla Vacía (21/05/2012) Las cosas que mantendrá y las que cambiará Peñaloza en el Ministerio de Transporte. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/las-cosas-que-mantendra-y-las-que-cambiara-penalaza-en-el-ministerio-de-transporte-33224>.

<sup>160</sup> Semana. (28/07/2017) Daniel Coronell. Prosperidad democrática. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/prosperidad-democratica/261958-3>

intermediación del Senador Plinio Olano, invitara a la Concesionaria Ruta del Sol a presentar un proyecto vial entre los municipios de Ocaña y Gamarra que se materializaría luego en el Otrosí 06, obtenido mediante la gestión del Departamento de Operaciones Estructuradas de Odebrecht y un equipo de congresistas denominados “los buldóceres”, por su capacidad para remover los obstáculos que la firma brasilera encontraba en su camino.

**Cecilia Álvarez Correa Glen** (Ingeniera Industrial): Es una gerente de muy alto perfil técnico que perteneció a la llamada “guardia pretoriana” de Uribe durante siete años de su gobierno; llegó del sector privado con una exitosa carrera en el Banco de Bogotá, La Previsora y Bavaria.<sup>161</sup> Como Alta Consejera en asuntos económicos de Uribe, coordinó su Consejo de Ministros y estuvo al tanto de los problemas de contratación en el Ministerio de Transporte, Invías y el INCO.

Como Ministra de Transporte de Santos debió resistir la arremetida del Uribismo contra la nueva política de concesiones y licitaciones viales luego de la salida de Germán Cardona y Miguel Peñaloza; en ese embate hizo público que Uribe conocía de la contratación con falta de garantías y sin criterio técnico, con adiciones y renegociaciones del 300%, 400% y plazos de obra hasta el año 2058. De acuerdo con la ministra estos problemas se presentaron en la mayoría de las concesiones, desde el plan 2.500 hasta las del 2010, las cuales se adjudicaban en audiencias públicas pero se renegociaban en privado.<sup>162</sup>

Fue nombrada como ministra en septiembre 03 de 2012, ad portas de oficializar el programa de concesiones de cuarta generación con inversiones por 40 billones de pesos. Durante su periodo se aprobó y aplicó por primera vez la Ley de Infraestructura 1682 de 2013, que definió este campo como bien público priorizado y protegido, facilitando el proceso de compra de predios, traslado de redes de servicios públicos, definición de títulos mineros y agilización de licencias ambientales.

De acuerdo con la Ministra, el comparativo de ejecución entre ambos gobiernos demostraba el nuevo talante del Ministerio; la ejecución pasó del 49% en 2002 a 92% en 2013, mientras que la inversión de 21 billones entre 2010 y 2013 triplicó la de todo el periodo 2002 a 2010 de Uribe.<sup>163</sup> Durante su periodo se adjudicó la primera ola de concesiones de cuarta generación (4G) sumando alrededor de 1.845 kilómetros de dobles calzadas en diez concesiones con inversiones por 12,1 billones.

---

<sup>161</sup> El Tiempo (07/05/2007) La mujer que la habla al oído del presidente Uribe es la ministra consejera Cecilia Álvarez-Correa. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3546578>

<sup>162</sup> la ministra habló de una versión que le dio el presidente de la Asociación de Camioneros de Colombia, Pedro Aguilar, en el sentido de que el expresidente Uribe lo habría llamado para sugerirle que se sumara al paro cafetero. “Yo no puedo creer eso, es inaudito y creo que el expresidente es incapaz de hacer eso”.

<sup>163</sup> Portafolio, (06/03/2014). Infraestructura: con todas las de la ley, Cecilia Álvarez-Correa Glen. <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-alvarez-correa-glen/infraestructura-ley-42718>

Correa Glen se mantuvo en el cargo hasta finalizar el primer gobierno de Santos y en el segundo periodo ocupó el ministerio de Comercio hasta mayo de 2016. El 26 de abril de 2017 la Procuraduría General de la Nación le abrió investigación disciplinaria por supuesto conflicto de intereses en la firma de los Documentos CONPES 3758 de 2013 y 3817 de 2014, así como por la celebración del otrosí 06 del Contrato Ruta del Sol sector dos, correspondiente al tramo Ocaña-Gamarra que había impulsado previamente Miguel Peñaloza.<sup>164</sup>

**Natalia Abello Vives** (Abogada): La reelección del Presidente Juan Manuel Santos fue un cabeza a cabeza contra la ficha del Uribismo, Oscar Iván Zuluaga; en esa competencia Santos debió sumar apoyos como el de las estructuras clientelares de la Costa Atlántica que le demandaron participación ministerial, y de grandes jefes políticos como Germán Vargas Lleras que había ocupado el Ministerio de Vivienda, pero que como Vicepresidente aspiraba además al control del Ministerio de transporte. Para cumplirles a todos Santos ratificó en Vivienda a Luis Felipe Henao, un técnico de la entraña de Vargas Lleras, y en Transporte a Natalia Abello, recomendada por el lobby costeño y a la vez miembro del partido Cambio Radical.

El nombramiento de Abello en este sentido fue más político que por calidades burocráticas, ello se evidencia, por ejemplo, en que Abello fue la única abogada en ocupar la cartera de Transporte en los dos periodos de Santos, donde reinaron los ingenieros. El informe de gestión de la Ministra Abello con el que cerró su participación en el Ministerio mantiene las cifras de ejecución e inversión de su antecesora al pasar de inversiones anuales por \$ 2.2 billones entre 2002 y 2010 a un promedio de \$ 6.8 billones entre 2010 y 2015; en cuanto a la ejecución, esta pasó de 49% en 2002 a 85% en 2015. Abello fue la encargada de adjudicar la segunda ola de concesiones de cuarta generación (4G) con nueve proyectos que suman 1.754 km de dobles calzadas con inversiones por \$ 12,3 billones.

A partir de la captura de Marcelo Odebrecht en junio de 2015 en Brasil y la consecuente pérdida de confianza, aumentaron los riesgos de los negocios públicos con esa firma, por esa razón Abello Vives anunció la exigencia de nuevas pólizas de cumplimiento para las obras de Ruta del Sol.

Tabla 19: Segunda Ola De Concesiones 4G	
1	Puerta de Hierro – Carreto – Palmar de Varela
2	Carreto – Cruz del Viso
3	Transversal del Sisga
4	Villavicencio - Yopal
5	Santana – Mocoa – Neiva
6	Santander de Quilichao – Popayán

<sup>164</sup> Las 2 Orillas (19/01/2017) Ruptura definitiva de Gina Parody y Cecilia Álvarez con su mentor Álvaro Uribe. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/ruptura-definitiva-de-gina-parody-y-cecilia-alvarez-con-su-mentor-alvaro-uribe/>

7	Autopista Mar 1 y 2
8	Bucaramanga - Barrancabermeja- Yondó
9	Pasto – Rumichaca

**Jorge Eduardo Rojas Giraldo** (Ingeniero Civil): En el primer semestre de 2016 Santos recompuso su gabinete para impulsar el plebiscito por el cual se ratificarían los Acuerdos de la Habana con la guerrilla de las FARC, esta recomposición implicó asignar en los ministerios a figuras emblemáticas de la política nacional y de las regiones, aunque no implicó renunciar a la capacidad técnica que, en el caso de Mintransporte resultó mejorar.

El nombramiento del ingeniero Rojas Giraldo en mayo de ese año fue aplaudido por la Cámara de Infraestructura que lo había galardonado en 2015 con el Premio Nacional de la Excelencia en Infraestructura por el uso de buenas prácticas en la contratación durante su alcaldía en Manizales, ciudad en la que también había desempeñado el cargo de Secretario de Obras.<sup>165</sup> Se desempeñó en el cargo hasta Agosto 09 de 2017. En junio de 2016 la Contraloría hizo hallazgos por \$ 73 239 millones en una auditoría realizada a la Agencia Nacional de Infraestructura en la que más del 90% del valor de los hallazgos se concentraron en los contratos Ruta del Sol sectores 1,2 y 3.<sup>166</sup>

En diciembre de ese mismo año se conoció el Plea Agreement de Odebrecht ante tribunales de Estados Unidos con graves efectos sobre la infraestructura nacional debido a que, de declararse nulo el contrato de Ruta del Sol 2, de acuerdo con la normativa de la Ley 80 de 1993, habría efectos colaterales sobre muchas otras obras debido a que buena parte de las contrataciones se concentraba en los tres proponentes de la Concesionaria, esto es, en Odebrecht, Corficolombiana (del Grupo Sarmiento) y CSS Constructores (del grupo Solarte).

Como alternativa se adelantó la liquidación del contrato por mutuo acuerdo entre la Concesionaria Ruta del Sol y la ANI, de donde se abrió la disputa del pago por los avances de obra realizados por la concesionaria, los daños contra terceros de buena fe (suponiendo que los grupos Sarmiento y Solarte fueran inocentes) y el necesario pago de la deuda con los bancos que financiaron las obras, incluyendo los del propio Grupo Sarmiento.

Rojas Giraldo estuvo al frente del Ministerio hasta el 10 de agosto de 2017 y en su reemplazo Santos llamó de nuevo a Germán Cardona Gutiérrez para afrontar los problemas de reputación surgidos por el escándalo de corrupción de Odebrecht.

<sup>165</sup> LASILLAVACIA.COM, 26 DE ABRIL DE 2016. Un gabinete para el plebiscito. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/un-gabinete-para-el-plebiscito-55584>

<sup>166</sup> Contraloría Nacional de la República, Comunicado de Prensa No. 103. [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2014/-/asset\\_publisher/Jl4Sa8JTmjbW/content/13-hallazgos-con-presunta-connotacion-fiscal-por-73-239-millones-se-identificaron-en-auditoria-de-contraloria-a-la-ani?inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2014/-/asset_publisher/Jl4Sa8JTmjbW/content/13-hallazgos-con-presunta-connotacion-fiscal-por-73-239-millones-se-identificaron-en-auditoria-de-contraloria-a-la-ani?inheritRedirect=false)

### 6.1.3.2. Los presidentes de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI

A pesar de la flexibilidad con que Santos manejó la baraja ministerial de transporte, fue inflexible con las presiones efectuadas desde los gremios y desde el congreso contra la Presidencia de la Agencia Nacional de Infraestructura. Esta entidad que fue creada para reemplazar al liquidado INCO, tuvo como protagonista a Luis Fernando Andrade quien lideró su constitución y consolidación durante seis años. Del proceso de constitución de la ANI se pueden mencionar a tres altos técnicos.

**María Inés Agudelo:** Fue gerente del INCO en el inicio del primer periodo del Presidente Juan Manuel Santos; con muy alto perfil técnico, su papel consistió en iniciar la reestructuración del INCO para constituir la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Se orientó a evaluar y sanear la entidad frente a los numerosos hallazgos evidenciados en los informes de la Contraloría. Renunció a mediados de 2011 debido a un accidente de tránsito en el que conducía con grado uno de alcoholemia.

**Luis Fernando Andrade:** Desarrolló toda su carrera profesional en la prestigiosa firma de consultoría internacional Mackinsey & Company, reconocida por contratar exclusivamente con profesionales brillantes de talla mundial. Inició su carrera en 1986 como consultor asociado de la sede en Nueva York, en 1988 se trasladó a Brasil como socio principal, y desde 1994 abrió las oficinas de Mackinsey & Company en Colombia como socio director durante 17 años. Aceptó la labor de liquidar el INCO y crear la Agencia Nacional de Infraestructura a mediados de 2011 por invitación del Presidente Juan Manuel Santos y del Ministro Germán Cardona. Fue el genio responsable de convertir esta agencia en una “isla de eficiencia” con reconocimiento internacional por la calidad de su gestión en los contratos de Asociación Público-Privada.

De acuerdo con el mismo Andrade, este trabajo fue posible gracias a dos factores; el primero fue la determinación del Presidente Santos de protegerlo de todas las presiones políticas a que fue sometida la Agencia, la cual pasó de invertir el 1% del presupuesto del PIB a invertir el 2% con un muy alto nivel de ejecución. El segundo factor fue la reelección de Santos, pues la puesta en marcha del proyecto implicaba crear una memoria institucional que tarda tiempo en formarse y normalizarse como componente esencial de la estructura organizacional.

La combinación de las altas calidades técnicas de Andrade, con un acertado diseño institucional de la ANI y un robusto marco regulatorio, permitieron ejecutar el doble de concesiones que las iniciadas en las dos décadas anteriores con mecanismos de seguimiento de los contratos propios de protocolos de la OCDE, la aplicación pionera del Mecanismo de Reporte para Prevenir la Corrupción (High Level Reporting Mechanism), así como la adopción de sistemas informáticos en línea con objeto de mantener seguimiento en tiempo real y preciso de los desarrollos en cada proyecto.

Aunque los mecanismos de transparencia y anticorrupción adoptados por Andrade, así como las declaraciones de los altos directivos de Odebrecht permitieron demostrar que Andrade no recibió sobornos, el fiscal Néstor Humberto Martínez vinculó a Andrade al proceso de investigación contra Odebrecht con ocho cargos entre los que se cuentan interés indebido en la celebración de contrato, en referencia al Otrosí 6 (Vía Ocaña-Gamarra) que la ANI adicionó en el 2014 a la concesión Ruta del Sol II, e interés indebido en el proyecto para la navegabilidad del río Magdalena, Navelena, también suscrito con Odebrecht. La situación lo obligó a renunciar para defenderse de las acusaciones y evitar el daño en la reputación de la ANI.

A la salida de Andrade de la ANI habían 30 proyectos adjudicados, 21 en construcción y 15 con contrato de crédito. 17 proyectos más se encontraban estructurados y a disposición del nuevo gobierno para ejecutarlos. El cargo fue ocupado por Dimitri Zaninovich, otro técnico que llegó al ministerio de mano de Germán Cardona y con muy altas calidades burocráticas.<sup>167</sup> Zaninovich resume así el desarrollo alcanzado:

En lo que se inició tenemos un sector completamente rediseñado a nivel institucional, con una Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con una capacidad técnica indiscutible, con una transparencia en los procesos de adjudicación, y con unas inversiones en estudios y diseños para tener los proyectos que tenemos hoy en día. Además, tenemos un nuevo marco legal, que no es solo la Ley 1508 (de APPs), sino que también incluye una serie de leyes que se tramitaron a lo largo de estos ocho años, como la Ley de Infraestructura 1682 de 2013 y la Ley 1882 que se sancionó este año, entre otras. Todo esto ha ayudado al inicio de un conjunto de proyectos que hoy están en ejecución y que ponen a Colombia en la punta del desarrollo de proyectos de infraestructura por APP. Hoy Colombia lo que tiene es un programa de infraestructura más grande que el de México, más grande que el de Brasil (en términos de APPs) y más grande que el que hoy está estructurando Argentina.

---

<sup>167</sup> ANIF Centro de Estudios Económicos. (01/07/2018) Entrevista Dimitri Zaninovich presidente de la agencia nacional de infraestructura (ani). Recuperado de: <http://anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/entrevista-dimitri-zaninovich-presidente-de-la-agencia-nacional-de>

## 6.2. ¿Cómo actuó el sistema corruptor de la Concesionaria Ruta del Sol frente a este nuevo ambiente regulatorio y qué consiguió?

*“...la condición de parlamentario da a las personas que la ostentan, una excepcional capacidad de influencia sobre quienes manejan dineros del Estado y en general sobre quienes deciden los asuntos públicos, que establece condiciones inequitativas de competencia con el común de las gentes amén que puede llevar a la corrupción general del sector público, porque la rama del poder que debe ser en últimas la responsable de la fiscalización, se compromete con los sujetos de esa fiscalización”*

Ponencia del 16 de abril de 1991, “Estatuto del Congresista”<sup>168</sup>

Posterior al cambio de gobierno, cuando se perfeccionaban las transformaciones burocráticas, institucionales y regulatorias ejecutadas como parte de la reforma administrativa del Estado propuesta por el Presidente Juan Manuel Santos Calderón, la Concesionaria Ruta del Sol logró un contrato de estabilidad tributaria y una adición al Contrato 001 de 2010; como parte de la Concesionaria Navelena S.A.S. Odebrecht también firmó con Cormagdalena el contrato para la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena. En los tres casos medió el tráfico de influencias, las presiones indebidas y el pago de millonarias “comisiones” a figuras públicas y agentes privados para satisfacer las demandas de las firmas concesionarias de las que hacía parte Odebrecht.

Los efectos en la transformación del ambiente llevaron a Odebrecht a cambiar de estrategia, de modo que ya no fue eficiente tratar de instrumentalizar a los altos funcionarios del gobierno; en cambio, se privilegió el ejercicio de las presiones a través del Congreso de la República y exfuncionarios del gobierno anterior.

### 6.2.1. Nuevos actores y su posición

---

<sup>168</sup> Citado en: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Septiembre 20 de 2018). Sentencia 00316.

Los nuevos actores del sistema fueron poderosas figuras del Senado de la República, ya sea por su prominente influencia en la política contractual en materia de infraestructura como el Senador Plinio Edilberto Olano Becerra, o por ser varones electorales con capacidad para mover las maquinarias en sus respectivas regiones, como el Senador Bernardo Miguel Elías Vidal (Ñño Elías). Estos dos ejercían poder, autoridad e influencia sobre otros senadores junto con los cuales aglutinaban fuerzas en diferentes flancos del gobierno.

**Senador Plinio Edilberto Olano Becerra.** Mantuvo fuertes conexiones con Miguel Peñaloza quien sería promovido al Ministerio de Transporte luego de que el Congreso en pleno lograra la renuncia del Ministro Germán Cardona. Su gran conocimiento de la infraestructura le daba autoridad entre sus compañeros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.<sup>169</sup> Por esta misma posición se presentaba como figura de autoridad frente al Ministerio de Transporte, al antiguo INCO y luego frente a la recién creada ANI y su presidente Luis Fernando Andrade.<sup>170</sup>

Debido a este rol estratégico Odebrecht lo reclutó desde el gobierno de Álvaro Uribe para convertirlo en su “hombre dentro del Congreso”.<sup>171</sup>

**Senador Bernardo Elías** (Senador para los períodos 2010-2014 y 2014-2018). Fue heredero de la maquinaria política de su tío, el senador José Ramón Elías Náder, quien fue condenado por el proceso 8.000. Como miembro de la Comisión Tercera ejercía influencia en los temas presupuestarios y de tributación, sin embargo su verdadero poder era el enorme caudal electoral y el flujo de dinero para financiar sus campañas y las de sus afines. Este caudal le permitió ampliar su margen de acción hacia un conjunto de sus compañeros congresistas que fueron conocidos como los buldóceres, también sobre entidades del Gobierno Nacional como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transporte, y Planeación Nacional.

---

<sup>169</sup> Comisión Sexta; compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conoce de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.

<sup>170</sup> Su destacada posición en la Comisión Sexta del Senado, le permitía influir en las decisiones adoptadas por los funcionarios del Gobierno con competencias sobre dicha materia, y en particular, sobre la ANI. (Consejo de Estado, Sentencia 00316 de 2018, pg. 46)

<sup>171</sup> Consejo de Estado, Sentencia 00316 de 2018: “La importancia del testimonio, de acuerdo con lo manifestado por el actor, en los fundamentos fácticos de la demanda, radica en que “(...) el confeso exviceministro ha asegurado haber recibido presiones del entonces senador Plinio Olano, de quien se ha dicho por otros testigos que era el “hombre de Odebrecht en el Congreso”, para el año 2009, esto es, antes de la firma del contrato RUTA DEL SOL II con Odebrecht y posteriores con relación al proyecto RUTA DEL SOL II y su OTROSI, Ocaña-Gamarra, cuando dirigía el Inco, así como cuando estuvo en el Ministerio de Transporte(...)”; y, además, en que uno de los directivos de Odebrecht le manifestó que el senador Olano formaba parte del equipo de esa multinacional.

**Ex senador Otto Nicolás Bula Bula.** Durante el periodo 1998 – 2002 reemplazó de manera temporal y luego permanentemente al Senador Mario Uribe Escobar - primo del presidente Álvaro Uribe Vélez. Entre 2002 y 2007 Uribe Escobar, Bula Bula y agentes del Ministerio de Agricultura y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, acumularon tierras de campesinos desplazados en las zonas azotadas por la violencia paramilitar con objeto de revenderlas; cuando el primero fue capturado por el caso de la “parapolítica”, Bula Bula se hizo su testaferro, administrando tierras y demás propiedades en los territorios que fueron del control paramilitar.<sup>172</sup>

Originario de Sahagún (Departamento de Córdoba), Otto Bula tenía conexiones con los senadores de esa región y era amigo personal del Senador Bernardo Elías y de Federico Gaviria, de modo que se constituyó en el enlace entre Odebrecht y el grupo de senadores liderados por Bernardo Elías para eliminar los obstáculos que se imponían frente a los planes de la empresa brasileña y sus socios.

**Federico Gaviria Velásquez.** Fue el estructurador del Contrato de ambulancias por el que Samuel Moreno recibió su primera condena. Relacionista y cabildero de Odebrecht, encargado en esta ocasión, al igual que en Bogotá, de definir, junto con Bula Bula, la comisión de éxito a repartir entre los agentes corruptores. Sus antecedentes delincuenciales se evidencian desde su época de gerente de la Empresa de Telefonía de Bogotá, cuando desfalcó a la empresa con una millonaria compra de celulares que resultaron ser de segunda mano.

**Miguel Peñaloza.** Ocupó el cargo de Alto Consejero para las Regiones y la Participación Ciudadana durante los gobiernos de Álvaro Uribe y en el primer gobierno de Juan Manuel Santos; luego de la renuncia de Germán Cardona, fue nombrado Ministro de Transporte el 28 de mayo de 2012. Los vínculos preexistentes entre Peñaloza, el Senador Plinio Olano y Odebrecht descongelaron rápidamente las relaciones entre la empresa y el Ministerio de Transporte. A pesar de la política del Presidente de la ANI Luis Fernando Andrade, de no realizar adiciones a contratos de concesión, el 13 de julio la Concesionaria Ruta del Sol consiguió una invitación formal de la ANI para construir un corredor vial mediante adición contractual entre Ocaña (Departamento de Santander) y Gamarra (Departamento de Sucre). El 25 de agosto la empresa presentó los estudios y diseños correspondientes, pero el Ministro Miguel Peñaloza renunció al cargo 9 días después con la consecuente parálisis del proceso.

Las capacidades que reunieron este conjunto de agentes públicos y privados junto con sus apoyos sociales, políticos y burocráticos, les permitieron actuar por encima del ambiente regulatorio durante el periodo en que las reformas de Santos aún no se habían consolidado, y se mantenían parcialmente vigentes las del periodo uribista.

---

<sup>172</sup> Verdad Abierta.com (29/11/2012) El negocio de Bula y sus socios con la finca de una víctima. Recuperado de: [https://verdadabierta.com/el-negocio-de-bula-y-sus-socios-con-la-finca-de-una-victima-/](https://verdadabierta.com/el-negocio-de-bula-y-sus-socios-con-la-finca-de-una-victima/)

## 6.2.2. Contrato de Estabilidad Jurídica

El nuevo canal de influencia a través de los congresistas se demostró altamente eficiente en la firma del contrato de estabilidad jurídica suscrito el 31 de diciembre de 2012 entre la Nación-Ministerio de Transporte y la Concesionaria Ruta del Sol II S.A.S. Como parte de su nuevo modelo de relacionamiento entre el Estado y el sector privado, el Presidente Santos y su gabinete ministerial determinaron dar término a ese tipo de contratos tributarios, no obstante, en contra de todo pronóstico, el equipo de congresistas conocidos como “los bulldóceres”, removieron todos los obstáculos que impedían que la noche del 31 de diciembre de 2012, la Concesionaria Ruta del Sol firmara el último contrato de estabilidad jurídica y tributaria.<sup>173</sup>

Aunque la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia SP436 2018, no aclara los medios utilizados por el Senador Bernardo Elías para conseguir que las pretensiones de la Concesionaria Ruta del Sol fueran admitidas por funcionarios del Ministerio de Hacienda horas antes de que la Ley 963 de 2005 perdiera vigencia, las declaraciones del mismo senador dan a entender que la necesidad del gobierno de hacer pasar la Ley 1607 de diciembre 26 de 2012, que los eliminaba, sirvió para que se hiciera esa excepción por la que la firma pago 3 millones de dólares en la modalidad de comisión de éxito. Vale agregar que uno de los principales obstáculos era la posición del Ministro de Hacienda a firmar un contrato de ese tipo en esas condiciones, lo que indica que más que influencia, los senadores podrían haber ejercido algún tipo de poder sobre el viceministro de hacienda Javier Alberto Hernández, quien finalmente firmó el contrato.

Las grandes dificultades para conseguir la firma de ese contrato les hizo entender a los socios de la Concesionaria Ruta del Sol que las condiciones del sistema habían cambiado. Tanto Odebrecht como Corficolombiana lo venían gestionando infructuosamente desde 2011 ante el Ministerio de Transporte y la ANI, siendo rechazados en dos ocasiones. La inminente reforma tributaria de Santos determinó que solo podrían tramitarse aquellos contratos de estabilidad jurídica que quedarán aprobados por todas las instancias requeridas hasta el 31 de diciembre de 2012, pero hasta octubre de ese año las gestiones directas de ambas empresas habían resultado nulas.

Por intermedio de Federico Gaviria, Otto Bula ofreció la gestión de su grupo de amigos senadores en las comisiones tercera y cuarta pactando una “comisión de éxito”. Esta labor fue liderada dentro del Congreso por el Senador Bernardo El Niño Elías y cuatro congresistas más quienes consiguieron vencer la oposición del Ministro de Hacienda, que la nueva Ministra de Transporte Cecilia Álvarez solicitara la aprobación de la ANI, y luego, el concepto favorable del Comité de Estabilidad

---

<sup>173</sup> Por disposición del artículo 166 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, impulsada por el gobierno nacional, se derogó la Ley 963 de 2005 por medio de la cual se instauraron los contratos de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia. Por disposición de la nueva normativa este tipo de contratos perdían vigencia a partir del 1º de enero de 2013.

Jurídica (Ministros de Comercio Exterior, Hacienda y Planeación Nacional); con estos requisitos fue posible gestionar la aprobación del CONFIS y el CONPES. Todo el proceso se desarrolló exitosamente y el 31 de diciembre de 2012, a horas de entrar a regir la nueva reforma tributaria y vencerse el plazo para obtener los beneficios, los “buldóceres” lograron la firma del contrato entre el Ministerio de Transporte y la Concesionaria Ruta del Sol II S.A.S.

Esto indica que las nuevas circunstancias obligaron a un cambio de estrategia en la que la gestión directa y mediante sobornos por parte de los actores empresariales ya no era efectiva, teniendo que recurrir al uso de la influencia y el poder entre el gobierno y las fuerzas políticas de las que recibía apoyo y garantizaban el éxito del Plan de Desarrollo.

El proceso por el cual se logró el objetivo corresponde al ejercicio de influencia y poder sobre funcionarios del gobierno en circunstancias específicas constituidas por el trámite de la Reforma Tributaria para la que el gobierno requería el apoyo de los partidos de Unidad Nacional. Aunque los distintos actores procesados confesaron el acuerdo de la comisión de éxito con Luiz Antonio Bueno, ninguno confesó haber ofrecido sobornos al nuevo gobierno para alcanzar sus fines.<sup>174</sup> La eficacia de esta nueva táctica fue probada por Eleuberto Antonio Martorelli, quien reemplazo a Luiz Antonio Bueno como Director Superintendente de Odebrecht en Colombia a partir del 1 de enero de 2013.

### **6.2.3. Otrosí 06, adición de obra al Contrato 001 de 2010**

La oposición del Presidente de la ANI Luis Fernando Andrade a firmar nuevos contratos de adición no era un asunto de mera discrecionalidad; el artículo 7º de la Ley 1508 de 2012 estableció que estas solo podrían hacerse transcurridos tres años de vigencia del contrato y hasta cumplidas las tres cuartas partes del plazo pactado. Además su artículo 39 derogó el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 que hacía posible realizar prórrogas o adiciones hasta por el 60% del plazo del contrato, independiente del monto de la inversión. De otro lado, la Ministra Cecilia Álvarez Correa llegó al cargo consiente de que las presiones contra esa nueva política contractual obligaron la renuncia del Ministro Germán Cardona, y que las presiones de parte de los gremios y del Congreso no estaban de parte de las rigideces burocráticas.

Recién nombrada, las presiones desde el Congreso se reactivaron mediante un debate político convocado por el Senador Plinio Olano Becerra para el 25 de septiembre de 2012. El objeto era discutir las demoras en la ejecución de la nueva

---

<sup>174</sup> A mediados del 2019 el viceministro Luis Miguel Pico aceptó cargos de influencia indebida por haber usado su cargo para conseguir que el senador Ñoño Elías lograra una cita con el Ministro de Hacienda a cambio de lo cual recibió 50 millones de pesos, una cifra muy inferior a la multimillonarias sumas que se manejaron en el gobierno anterior y que corresponde mejor a la categoría de corrupción administrativa.

política de infraestructura, en particular los temas de licenciamiento ambiental y social, la compra de predios y el manejo de las adiciones contractuales.

Debido a que de los funcionarios citados tanto la Ministra de Transporte y el Ministro de Ambiente eran nuevos, y el Director del Invías acababa de entregar su renuncia, el peso de las presiones por la larga etapa de planeación y la aparente parálisis de los proyectos de infraestructura recaía sobre el Presidente de la ANI Luis Fernando Andrade; también era una muestra del complejo panorama de la gestión de la Ministra frente al Congreso. Para Olano, si los tradicionales problemas de licenciamiento ambiental y de compra de predios se estaba solucionando con la gestión de la recién creada Agencia Nacional de Licencias Ambientales ANLA, y con la proyectada Ley de Infraestructura que facilitaría la expropiación de los predios para proyectos estratégicos, la lentitud se debía a los “cacareados” nuevos pliegos de condiciones para los proyectos de cuarta generación. Sobre este asunto Andrade fue interpelado con dureza, tanto por el senador Plinio Olano como por el senador Carlos Roberto Ferro. En el citado debate, Olano manifestó:

yo no estoy de acuerdo con la afirmación del Dr. Andrade, de que eliminando anticipos y pagando por tramos de operación, eso vaya a desembocar en que construyan más rápido... porque este país jamás en toda la historia de su construcción ha visto que una obra pública le pueda aportar al país siquiera de lejos obras que construyan por lo menos 100 kilómetros de dobles calzadas en un año [...] entonces si al ritmo que se ha movido tradicionalmente la construcción de la infraestructura de carreteras en Colombia nos vamos a mover para estos 7.000 kilómetros, pues no van a alcanzar años en este calendario para saber que vamos a lograr ese tema, y eso tiene que ver con las condiciones, las condiciones que están consignadas en los pliegos (Acta de comisión 11 del 25 de septiembre de 2012 Senado)

En otro aparte del debate también planteo:

...si nosotros seguimos pegados a la letra menuda, señor Director de la Agencia Nacional, de que los contratos en Colombia, ningún contrato se puede ampliar porque hubo unos sinvergüenzas que se confabularon para hacer las cosas mal y entonces eso cubrió de desconfianza a todo el mundo, pues entonces presenten un proyecto de ley que retire de la ley de contratación la posibilidad de que se amplíen los contratos, porque es que si está en la ley es legal y entonces los gobiernos tienen que establecer es la capacidad de conveniencia de que se haga o no se haga... (Acta de comisión 11 del 25 de septiembre de 2012 Senado)

En un tono más agresivo, el Senador Carlos Roberto Ferro defendía la gestión del Ministro Andrés Uriel Gallego ironizando:

Para poder hacer realidad este proyecto de vías, tienen que ponerse todos juiciosos a buscar dos reelecciones del Presidente Santos para que comencemos a celebrar el primer kilómetro que haya hecho este Gobierno en materia de este tipo de proyectos, esto es una vergüenza para el país [...] esta es la repetidora de la repetidora, al doctor Andrade llevamos escuchándolo hace mucho tiempo con los mismos argumentos pero no ha pasado nada distinto doctor Andrade frente a estos

temas y yo sí quiero proponerle señor Presidente, el doctor Andrade se va, pero la Ministra tiene que venir acá con todo su equipo a que de una vez por todas nos clarifique cuál es la política en el sector de la infraestructura y por eso Senador Plinio aplacemos este debate para que continúe... (Acta de comisión 11 del 25 de septiembre de 2012 Senado)

De acuerdo con el análisis del Consejo de Estado, el citado debate político tenía por objeto provocar un cambio en la decisión del Presidente de la ANI de no adicionar concesiones (Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo (Septiembre 20 de 2018) Sentencia 00316 de 2018 p. 45), máxime cuando Olano conocía que en el escritorio de Andrade se encontraba congelada la propuesta de la Concesionaria Ruta del Sol para el otrosí adicional de la vía Ocaña-Gamarra. El mismo debate fue un instrumento eficaz para presionar a la Ministra Cecilia Álvarez hacia un curso de acción más flexible a las demandas del Congreso, pues el discurso del Senador Plinio Olano le dejaba escaso margen de maniobra para manejar las presiones.

Si mediante las ofertas de captura Samuel Moreno maniobró los problemas de gobernabilidad de Bogotá, en este caso la desaparición de ofertas análogas hizo emerger problemas de gobernabilidad que impidieron el normal desarrollo de la actividad ejecutiva, por ejemplo, para el 25 de agosto de 2012 la Ministra que había sido nombrada el 03 de septiembre, había sido citada 17 veces a debates en el Congreso, situación análoga enfrentada por Germán Cardona y Luis Fernando Andrade. Debates de este mismo tipo fueron anticipados por Otto Bula a Eleuberto Martorelli como mecanismo de presión para favorecer la firma del Otrosí No 6:<sup>175</sup>

...hemos visto pasar por aquí varios ministros de Transporte, no habíamos tenido la oportunidad de tener una dama, queremos darle la bienvenida, doctora Cecilia. Tampoco habíamos tenido la oportunidad de compartir que en un solo año un gobierno tuviera tres ministros y eso indudablemente tiene una repercusión en la eficacia del gobierno para algunos temas, sobre todo para temas tan importantes, de tanta actualidad como los temas que vamos a tratar de la infraestructura, teniendo en cuenta que hoy en día se nos acabó el discurso de querer ser competitivos. (Acta de comisión 11 del 25 de septiembre de 2012, Senado)

Mientras que los buldóceres gestionaban el contrato de estabilidad jurídica, ese último trimestre de 2012 el proyecto del otrosí siguió congelado, hasta que a principios del 2013 el sistema corruptor articuló las fuerzas del Senador Olano, el exministro Peñaloza y el ex viceministro García Morales, con las fuerzas del exsenador Otto Bula, el Senador Bernardo Elías, y al menos diez senadores más,

---

<sup>175</sup> Insistió el accionante en que la presión ejercida por el senador Plinio Olano sobre los servidores públicos competentes para tomar decisiones respecto de estos contratos, obrando como ficha clave o como “el hombre de Odebrecht” en la comisión sexta a cargo de los temas de infraestructura, se reflejó en repetidos debates de control político en los que el verdadero objetivo, según los directivos de esa empresa, era “apretar” a Luis Fernando Andrade (Consejo de Estado, Sentencia 00316 de 2018). En sus declaraciones Martorelli hizo referencia al empleo de algunos debates políticos porque anticipadamente se lo había anunciado Otto Bula, para agilizar el otrosí No. 6; y que en alguna oportunidad Luis Fernando Andrade le pidió que los parlamentarios no presionaran más para agilizar el otrosí. (SIC)

siendo de nuevo Federico Gaviria Velásquez el artífice de la comisión de éxito. Este, junto con Bula, acordó con Martorelli el 4% sobre el valor del contrato adicional, equivalentes a \$ 80 000 millones de pesos, y un “anticipo” de \$ 4 000 millones para que el equipo de “los buldóceres” iniciara su trabajo de remoción de obstáculos, con resultados efectivos, pero sin el alcance económico que este tipo de gestiones tuvieron en el anterior gobierno.

El 21 de enero de 2013 la Vicepresidencia Jurídica de la ANI emitió su favorabilidad para el proyecto de adición de las obras; el 15 de julio la ANI suscribió el Otrosí No. 3 al Contrato 001 de 2010 para elaborar estudios y diseños del Tramo Aguaclara – Gamarra – Puerto Capulco, incluidas las variantes de Aguachica y Ocaña, así como la estructuración jurídica, técnica y financiera para la construcción de dichas obras, a cargo de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. por un valor de \$ 3 177,6 millones.

Dado que la Ley 1508 de 2012 por la cual se estableció el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas entró en vigor el 10 de enero de ese año, en agosto 27 de 2013 la Ministra elevó consultas al Consejo de Estado para conocer el régimen jurídico de los contratos de concesión para obras viales celebrados antes de esa Ley, y los conceptos de la Sentencia C-300 de 2010, que declaró la exequibilidad condicionada de esa norma, sin importar que hubiese sido derogada por la Ley 1508 de 2012. De acuerdo con la Sala de Consulta, el límite de adición para los contratos de concesión de obra pública depende del momento en el que el contrato haya sido celebrado, de modo que en el caso del Contrato 001 de 2010, la ley 1150 de 2007 y su artículo 28 mantenían plena vigencia, y no le eran aplicables las condiciones definidas para los proyectos de cuarta generación, ni el límite del 50% definido en el artículo 40 de la Ley 80% de 1993.<sup>176</sup>

El 14 de marzo de 2014, mediante el otrosí No. 6, se adicionó el Contrato de Concesión No. 001 de 2010 con el Tramo 8 denominado “Transversal Rio de Oro-Aguaclara-Gamarra”, se trató del último contrato firmado bajo los términos regulatorios del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 3460 de 2008. Aun así, la modificación contractual estuvo muy lejos de alcanzar los exagerados aumentos en el valor y en el plazo del contrato que se realizaron entre 2008 y 2010 con el auspicio de esas mismas normas; los cambios se mantuvieron por debajo de los límites regulatorios de la Ley 80 de 1993. La adición tuvo un valor de \$ 799 647, 4 millones (32,3% del valor original) y se amplió el plazo en de 20 a 25 años, extendiéndose hasta el año 2035 (25% del plazo original).<sup>177</sup> Para alcanzar el ingreso esperado en el tiempo proyectado la ANI se comprometió a tramitar el aumento en la tarifa de los cinco peajes de la concesión e instalar dos más en la vía Ocaña – Gamarra (Consejo de Estado. Sentencia 00316 de 2018: 32). El 10 de noviembre de 2104 la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. firmó el acta de inicio de las obras.

---

<sup>176</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (Agosto 2 de 2013) Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00213-00(2149).

<sup>177</sup> Ver ANI RUTA DEL SOL SECTOR – 2 En Línea: <https://www.ani.gov.co/proyecto/carretero/ruta-del-sol-sector-2-21285>

Tabla 20: Evolución del Contrato 001 de 2010			
	Año	Fecha	Evento
<b>Periodo II Álvaro Uribe</b>	2010	Enero 14	Firma del Contrato 001 de 2010 entre el INCO y la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S.
<b>Periodo I Juan Manuel Santos</b>	2013	Marzo 13	Otrosí No. 1
		Abril 05	Otrosí No. 2
		Julio 15	<b>Otrosí No 3.</b> Estudios y diseños tramo “Transversal Río de Oro- Aguaclara-Gamarra”.
		Oct 28	Otrosí No. 4
		Diciem 19	Otrosí No. 5
	2014	Marzo 14	<b>Otrosí No 6.</b> Adición al contrato del Tramo 8. Transversal Río de Oro- Aguaclara-Gamarra”.
		Mayo 15	Otrosí No. 07
<b>Periodo II Juan Manuel Santos</b>		Diciem 23	Otrosí No. 8
	2015	Diciem 4	Otrosí No. 9

Con base a Tabla de contratos y otrosí ANI

Como ya se ha señalado, las nuevas condiciones contractuales definidas por los proyectos de Cuarta Generación impidieron que en adelante se pudieran realizar este tipo renegociaciones en los contratos de infraestructura. En contraste con esto, las tablas 21, 22 y 23 permiten observar el destino de más de 11 billones de pesos entregados en forma de contratos adicionales y renegociaciones entre 2009 y 2010, con el auspicio del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007, el Decreto 3460 De 2008, los documentos CONPES 3535 y 3563 de 2008 y el Documento CONPES 3632 de 2009.

Del total de 21 concesiones adicionadas que se muestran en las tablas 21 y 22, solo 3 se mantuvieron dentro del límite del 50% del valor original del contrato, máximo establecido en la Ley 80 de 1993. Las restantes sobrepasan ese límite incluso por encima del 900%.

El mayor beneficiario de estas adiciones fue el Grupo AVAL, de Luis Carlos Sarmiento, y este beneficio es muy superior al que esa firma alcanzó con Odebrecht mediante el Contrato 001 de 2010 y el Otrosí No. 6 adicional al mismo contrato. Como se observa, los \$348.471 millones de pesos del valor original del contrato para la construcción de la vía Bogotá-Villavicencio, fueron adicionados en un 720% que equivale a 2 billones 511 768 millones; ese valor ya es muy superior al valor original del Contrato 001 de 2010 que obtuvo con Odebrecht en la Ruta del Sol. El Grupo AVAL atrajo de manera exclusiva el 24,7% de todas las adiciones entregadas por el gobierno Uribe entre 2009 y 2010 a través de dos concesiones a cargo de COVIANDES y PISA.

**Tabla 21 FIRMAS CONCESIONARIAS CON MAYOR PARTICIPACIÓN DEL TOTAL DE ADICIONES FIRMADAS ENTRE 2009 Y 2010 AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1150 DE 2007**

(Valores expresados en millones de pesos)

CONCESIÓN	FIRMAS CONCESIONARIAS	VALORES DEL CONTRATO					
		VALOR ORIGINAL	VALOR ADICIONAL	VALOR FINAL	% ADICIONAL	% SOBRE EL TOTAL DE ADICIONES	
01	BOGOTÁ-VILLAVICENCIO	Grupo AVAL Coviandes y Pisa (Luis C. Sarmiento)	348.471	2.511.768	2.860.238	720%	24,7%
02	FACATATIVA-LOS ALPES		183.628	211.831	395.459	115%	
03	CORDOBA-SUCRE	KMA – OBRESCA (Menzel Amin y Marco Giampaoli)	275.638	828.161	1.103.799	300%	14,2%
04	RUTA CARIBE		314.176	737.173	1.051.348	234%	
05	SANTA MARTA-PARAGUACHÓN	ODINSA - Murcia S.A. Construcciones (William Vélez)	125.124	1.085.211	1.210.334	867%	13,4%
06	ARMENIA-PEREIRA-MANIZALES		517.537	353.806	871.343	68%	
07	MALLA VIAL DEL META		148.383	44.331	192.714	29,8%	
08	MALLA VIAL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA	CSS Constructores S.A. y Alca Ingeniería S.A.A. (Grupo Solarte)	931.029	733.729	1.664.759	126%	12,9%
09	BRICEÑO-TUNJA-SOGAMOSO		421.617	567.345	988.962	134%	
10	NEIVA-ESPINAL-GIRARDOT		137.483	131.163	268.645	95%	
11	SIBERIA -LA PUNTA - EL VINO	PAVCOL - CONCA Y (Mario Huertas)	112.761	1.064.200	1.176.961	949%	9,6%
12	PEREIRA-LA VICTORIA	CONALVÍAS (Andrés Jaramillo)	94.636	570.154	664.790	602%	5,1%
13	BOSA-GRANADA-GIRARDOT	Alejandro Char, MNV S.A., Gas Kapital y otros (Grupo Nule)	707.005	481.448	1.188.453	68%	4,3%
<b>TOTALES</b>			<b>4 317 488</b>	<b>9 320 323</b>	<b>13 637 805</b>		<b>84,2%</b>

Elaboración propia con base a: Contraloría General de la República, Informe Consolidado de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular. Instituto Nacional De Concesiones – INCO. Vigencia 2010

Después de Luis Carlos Sarmiento los grandes beneficiarios son Menzel Amin y Marco Giampaoli, con adiciones que les permiten participar con el 14,2%. Es muy llamativa la adición de 867% que obtuvo ODINSA, en la que tiene gran participación accionaria William Vélez, conocido apoyo de Uribe durante sus ocho años de

gobierno; con esa adición ODINSA participa del 13,4% del total de adiciones. La lista de grandes clientes del gobierno se completa con el Grupo Solarte (12,9%), Mario Huertas (9,6%), Andrés Jaramillo (5,1%) y el Grupo Nule (4,3%). Entre todos estos grandes clientes acumularon más del 84% de todas las adiciones, y la suma total de sus contratos originales pasó de valer 4 billones 317 488 millones a 13 billones 637 805 millones de pesos.

La tabla 22 muestra otras ocho firmas concesionarias que obtuvieron participación minoritaria del total de adiciones. Entre todas obtuvieron el 15,1% del total, pero llama fuertemente la atención de la adición por 805% que obtuvo Edgardo Navarro Vives para la concesión Cartagena-Barranquilla, o la adición por 494% que obtuvo Hidalgo e Hidalgo para la concesión Zipaquirá-Palenque.

Tabla 22. FIRMAS CONCESIONARIAS CON PARTICIPACIÓN MINORITARIA DEL TOTAL DE ADICIONES FIRMADAS ENTRE 2009 Y 2010 AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1150 DE 2007 (Valores expresados en millones de pesos)							
CONCESIÓN	FIRMAS CONCESIONARIAS	VALORES DEL CONTRATO					
		VALOR ORIGINAL	VALOR ADICIONAL	VALOR FINAL	% ADICIONAL	% SOBRE TOTAL DE ADICIONES	
14	CARTAGENA-BARRANQUILLA	CONSULTORES EN DESARROLLO (Edgardo Navarro Vives)	47.434	382.252	429.686	805%	3,4
15	DESARROLLO VIAL DEL NTE. DE BOGOTÁ	ÍNTEGRA DE COLOMBIA S.A.S., CASTRO TCHERASSI S.A., CIVILIA S.A.	305.167	333.382	638.550	109%	3%
16	ZIQUAIRA-PALENQUE	CONVICOL - Hidalgo e Hidalgo	47.335	233.439	280.774	493%	2,11%
17	DEVIMED	Fiducolombia S.A., Pavimentar S.A., Procopal S.A. y Equipos Universal	347.246	205.155	552.400	59%	1,8%
18	ÁREA METROP. DE CÚCUTA	TOPCO, TERMOTECNICA COINDUSTRIAL,	214.342	191.511	405.853	89%	1,7%
19	GIRARDOT-CAJAMARCA	TOPCO, TERMOTECNICA COINDUSTRIAL,	446.993	147.836	594.829	33%	1,3%
20	ZONA METROPOLITANA B/MANGA	GRODCO	147.400	135.709	283.108	92%	1,2%
21	RUMICHACA-PASTO-CHACHAGUI	DEVINAR (CONCAY)	372.840	65.278	438.118	17%	0,59%
	<b>TOTALES</b>		<b>1 928 757</b>	<b>1 694 562</b>	<b>3 623 319</b>		<b>15,1%</b>

Elaboración propia con base a: Contraloría General de la República, Informe Consolidado de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular. Instituto Nacional De Concesiones – INCO. Vigencia 2010

Tabla 23. VALOR TOTAL DE ADICIONES FIRMADAS ENTRE 2009 Y 2010 AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 1150 DE 2007 (Valores expresados en millones de pesos)				
No DE CONCESIONES	VALORES DEL CONTRATO			
	Valor original de todas las concesiones	Valor de todas las adiciones	Valor Final	% Adicional
21	6 246 329.2	11 014 885	17 261 211	276%

La tabla 23 muestra el gran total de las adiciones. 21 proyectos con un valor original de 6 billones 246 329 millones elevaron su valor a 17 billones 261 211 millones entre 2009 y 2010, cuando, de acuerdo con el director del INCO Álvaro José Soto, era necesario ajustar el valor de las concesiones al marco de la nueva Ley 1150 de 2007, que permitía adicionar contratos sin límite respecto a su valor original.

Es decir que más del 84% de las adiciones por valor superior a 11 billones, llegaron mayoritariamente a siete grandes firmas constructoras en circunstancias de desregulación normativa, debilidad institucional y corrupción burocrática. Ese monto adicional es similar al que utilizó la ANI para financiar los 10 proyectos de 4ª Generación en su primera ola o los 9 que desarrolló en la segunda ola sin conceder anticipos ni adiciones.

La tabla 23 muestra las últimas cuatro concesiones firmadas en el gobierno Uribe; las dimensiones reales de la corrupción relacionadas con ellas se comenzaron a conocer parcialmente a partir del año 2016. Aunque los cuatro proyectos se firmaron mientras el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007 se encontraba vigente, solo la Concesión Ruta del Sol sector 2 recibió adiciones, luego de que el Sistema Corruptor Odebrecht, Sarmiento Angulo y Solarte se pusiera de nuevo en funcionamiento mediante la influencia del grupo de congresistas conocidos como “Los Buldócer”. El valor de la adición por el 32,3% de su valor original es significativamente bajo en comparación con las adiciones citadas anteriormente.

Tabla 24. ÚLTIMAS CONCESIONES DE TERCERA GENERACIÓN FIRMADAS CON VIGENCIA DEL ARTÍCULO 28, LEY 1150 DE 2007. (Valores expresados en millones de pesos)						
CONCESIÓN	FIRMAS CONCESIONARIAS	VALORES DEL CONTRATO				
		Valor original	Valor adicional	Valor final	% Adicional	
22	TRANSVERSAL DE LAS AMÉRICAS	CONSTRUCCIONES EL CÓNDOR S.A, (José Jairo Correa) y VALORCON S.A (Familia Gerlein)	1.190.855	0,00	1.190.855	0,00
23	RUTA DEL SOL TRAMO 1	GRUPO SOLARTE IECSA S.A CONCRETOS S.A.	1.053.016	0,00	1.053.016	0,00
24	RUTA DEL SOL TRAMO 2	ODEBRECHT, EPISOL (Grupo AVAL) y Grupo Solarte	2.292.250	799 647	3 091 897	32,3%
25	RUTA DEL SOL TRAMO 3	IMPERGILO SPA - INFRACON S.A.	2.235.424	0,00	2.235.424	0,00
	<b>TOTALES</b>		<b>8 700 302</b>	<b>799 647</b>	<b>9 499 949</b>	<b>9,2%</b>

Elaboración propia con base a: Contraloría General de la República, Informe Consolidado de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular. Instituto Nacional De Concesiones – INCO. Vigencia 2010

El análisis de las relaciones mutuas entre estos grandes contratistas, la financiación de las campañas políticas y las alianzas para adjudicarse las últimas cuatro concesiones otorgadas por el gobierno Uribe permitiría dimensionar la magnitud de un sistema corruptor mayor, sus enlaces con la contratación subnacional y el daño patrimonial en sobrecostos injustificados, ineficiencias y debilidades técnicas.<sup>178</sup>

Este estudio no pretende abarcar todo el material de análisis disponible para cada una de las concesiones de infraestructura vigentes hasta la fecha, y las que han sido declaradas nulas o se encuentran aún en proceso de reclamación judicial. Entre muchos otros, no analiza el contrato para la navegabilidad del Río Magdalena, el cual no fue ejecutado debido al inicio de las investigaciones internacionales contra Odebrecht. Tampoco analiza el rol del ex Fiscal General Néstor Humberto Martínez Neira como apoderado del Grupo Aval y de la Concesionaria Ruta del Sol S.A.S. y conector -en secreto- de los comportamientos delincuenciales de la Concesionaria antes de asumir la investidura de Fiscal General de la Nación (En inusitado comportamiento el Fiscal Martínez renunció irrevocablemente a su cargo).<sup>179</sup>

Tampoco analiza las investigaciones sobre la financiación ilegal de las campañas electorales del uribismo y del Presidente Juan Manuel Santos, ni las estrategias del sistema corruptor para prolongar su permanencia como parásito del sistema político

<sup>178</sup> El 15 de enero de 2018 se desplomó el puente Chirajara antes de ser inaugurado; murieron 9 obreros. En mayo de 2019 la misma vía colapsó y quedó cerrada indefinidamente debido a un derrumbe en el kilómetro 58. La Concesión es operada por COVIANDES, del Grupo AVAL.

<sup>179</sup> Aunque justificó su renuncia en la decisión de la Jurisdicción Especial de Paz ordenó la liberación del exguerrillero de las FARC Jesús Santrich, esta también coincidió con los hallazgos del Fiscal ad hoc para el Caso de Odebrecht Leonardo Espinoza quien encontró irregularidades en los procedimientos de la Fiscalía General a cargo de Martínez Neira; la renuncia de este último también obligó a Espinoza a abandonar el caso.

colombiano. Aunque las sentencias condenatorias citadas en el documento también detallan parte importante de los flujos de dinero y los mecanismos de pago, tampoco se incluyeron en este análisis.

Vale agregar que durante el actual gobierno de Iván Duque Márquez la Superintendencia de Industria y Comercio ha sido objeto de constreñimiento en cuanto a las herramientas de investigación que usó para acceder a la información determinante de su Resolución No-67837 del 13 de septiembre de 2018; el mismo ex Superintendente Pablo Felipe Robledo, quien fue clave para develar y penalizar procesos de cartelización empresarial en cementos, azúcares, pañales y papeles, entre otros, enfrenta investigaciones que parecen enviar el mensaje de que investigar y penalizar a los corruptos del sector privado sigue siendo contraproducente para el ejercicio burocrático.

La información detallada hasta este punto permite perfilar dos grandes sistemas corruptores, uno de escala subnacional con base en el Distrito Capital de Bogotá y otro de escala nacional con base en el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones. Las diferentes demandas y estrategias en ambientes caracterizados por ausencia de autonomía y pluralismo permiten observar un resquebrajamiento de la burocracia y la institucionalidad en ambos casos, con la diferencia de que a escala nacional los actores corruptores tienen además la capacidad de romper la estructura regulatoria garante de los principios de la administración pública haciendo que procedimientos abiertamente ilegítimos pasen a incorporarse dentro del ordenamiento legal.

Las mismas capacidades del principal hicieron posible revertir la economía de captura mediante una profunda reforma de la regulación, de las instituciones y de la burocracia a cargo de liderar los procesos. Aun así, no es posible eliminar a los actores que desde el sector privado, ven en la captura del Estado una estrategia viable al momento de balancear los riesgos con los posibles beneficios.

Ilustración 11: Sistema Corruptor Grupos Odebrecht, Sarmiento Angulo, Solarte (2010 – 2014)

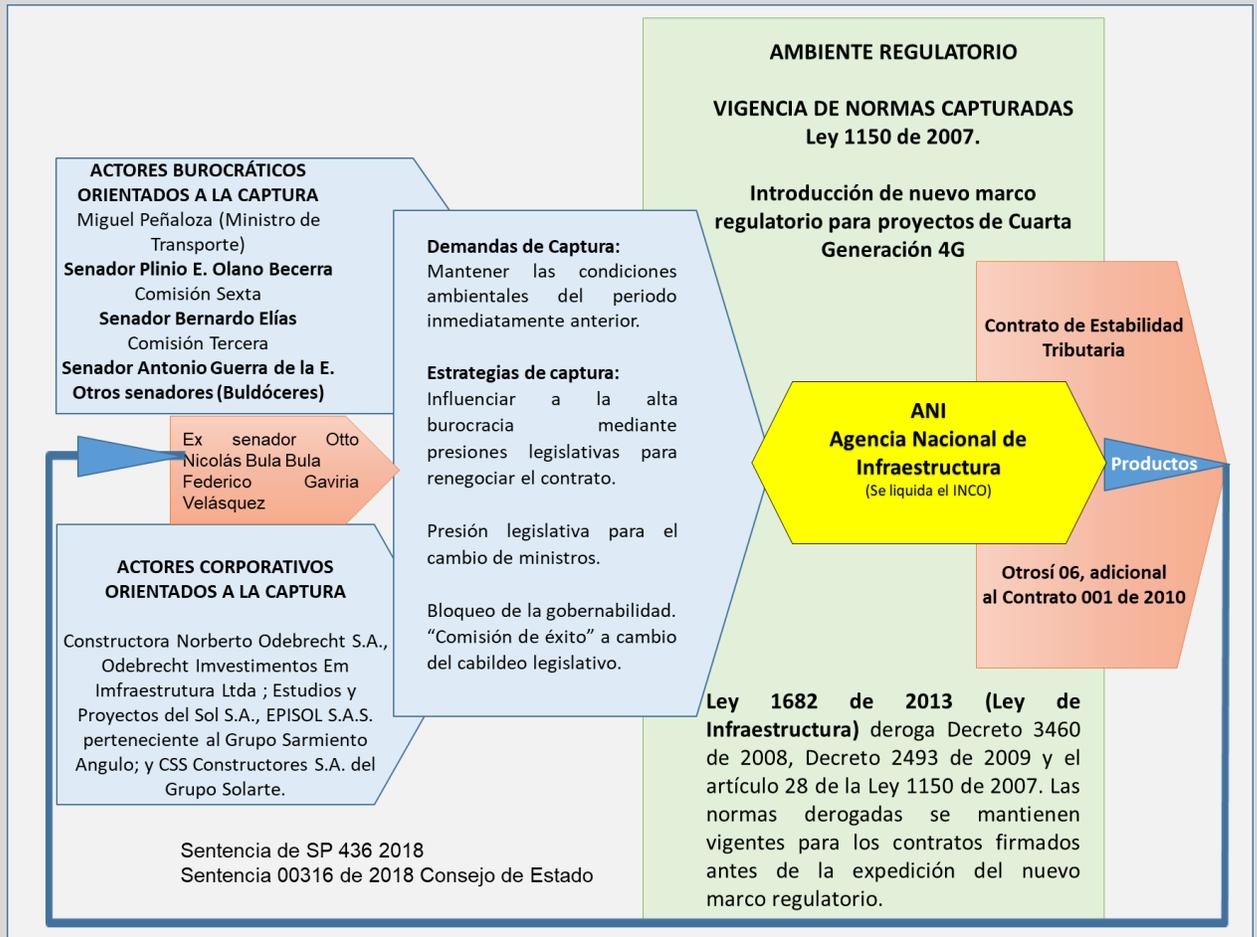
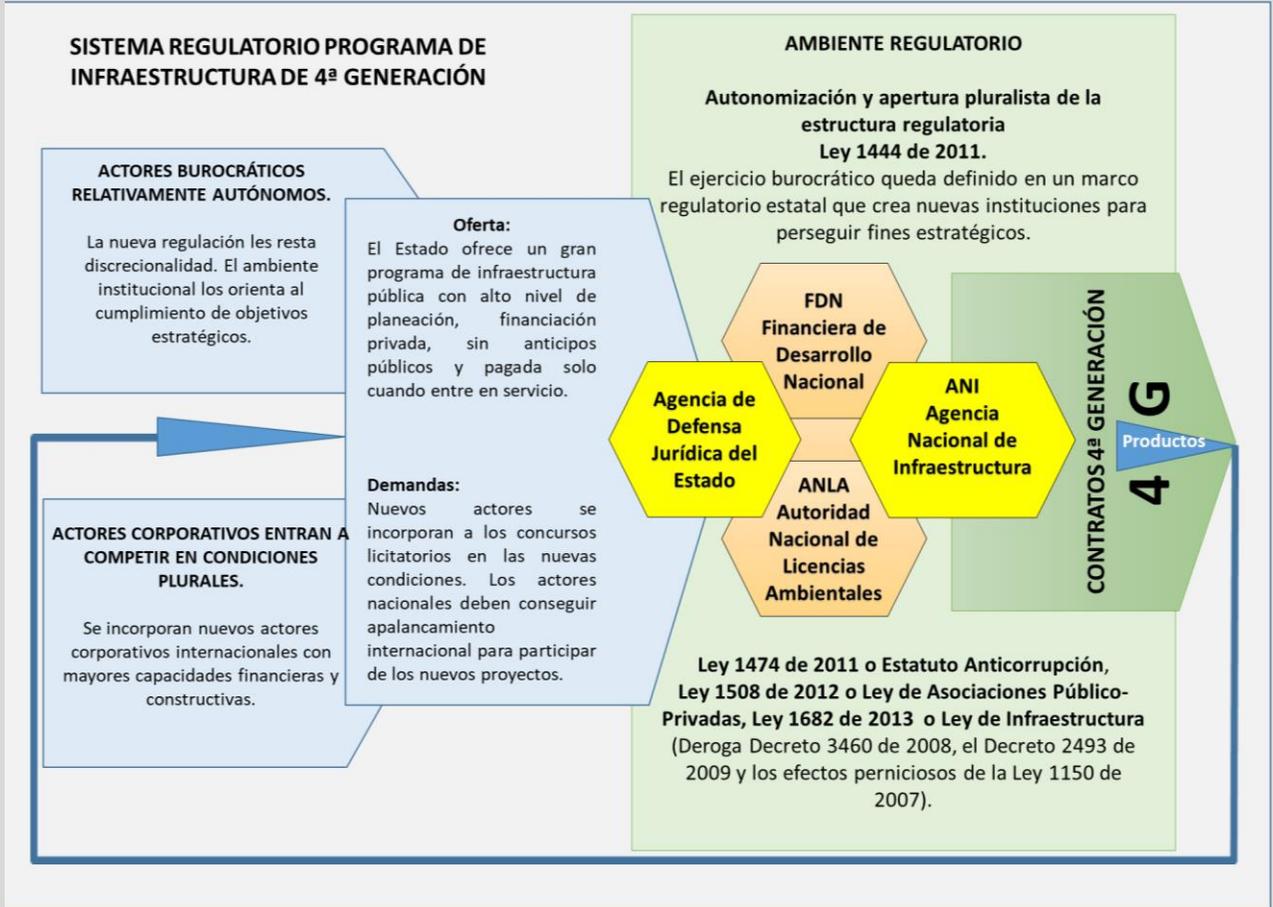


Ilustración 14: Nuevo marco regulatorio, institucional y burocrático para proyectos de Cuarta Generación (4G) rompe la economía de captura de infraestructura.



## 7. CONCLUSIONES

Mercado, Democracia y Corrupción son los conceptos que introducen el problema de este trabajo; su uso se extiende a lo largo de toda la discusión. ¿Es válido el pluralismo del mercado como principal referente del pluralismo democrático? ¿Se puede consolidar la democracia asimilándola a un sistema poliárquico de influencias entre principales, agentes y clientes, que se relacionan a través de mecanismos análogos a los del mercado? ¿Se puede eliminar la corrupción eliminando la autonomía y la discrecionalidad burocrática que caracteriza al Estado Weberiano, y por la misma vía, eliminando las fronteras que separan la esfera pública de la privada? El conjunto teórico-conceptual que aquí hemos denominado ortodoxia de la corrupción responde afirmativamente a todas estas preguntas a partir de los supuestos del Modelo Principal Agente.

Ese modelo es válido exclusivamente cuando, al menos el principal, se mantiene relativamente autónomo respecto de los intereses particulares de los clientes. Cuando los agentes desarrollan intereses distintos a los del principal y pierden su autonomía respecto de los clientes, aparece la corrupción. Los defensores del modelo consideran que las condiciones adecuadas de la agencia se garantizan y se conservan mejor, cuando principales, agentes y clientes, organizan su relación en torno a un sistema poliárquico que intercambia influencias a través de mecanismos análogos a los del mercado, o cuando se privatiza la agencia.

Lo que se observa a través del caso de estudio, es que arreglos de este tipo conducen a un muy efectivo flujo de influencias entre clientes, agentes y principales, con reducción de la autonomía de los segundos a favor de los primeros, y reducción del pluralismo democrático a un pequeño grupo de clientes que por la vía de la oferta de apoyos y la demanda de regulaciones y monopolios de bienes públicos, adquiere poder determinante para definir las reglas del juego a su favor y en perjuicio de la sociedad en general, del sector empresarial en general, e incluso de los actores que en condiciones de libre mercado serían su competencia directa.

El caso de análisis reitera el carácter contrafáctico de los supuestos del Modelo Principal Agente definido de manera ortodoxa y nos permite sustentar una nueva conceptualización del fenómeno de la corrupción. A las ideas y ejecutorías que respaldan reformas administrativas para reducir la autonomía y demás capacidades Estatales, así como limitar el pluralismo democrático a los mecanismos del mercado, las denominamos “**neoliberalismo**”. A la corrupción que se manifiesta como arreglos tanto ilegales como ilegítimos, producidos por la influencia de grandes clientes en las altas esferas del poder político, la denominamos **corrupción sistémica**. Al modelo analítico que observa la relación entre reformas neoliberales del Estado y la influencia de los grandes clientes como una relación de un sistema

corruptor dentro de su ambiente lo denominamos “**Modelo Sistémico de la Corrupción**”; la corrupción se manifiesta aquí como una propiedad de la estructura de interacción entre los actores sociales en vez de un atributo de sus actos. Ninguno de estos elementos es visible bajo la aplicación ortodoxa del Modelo Principal Agente.

La literatura heterodoxa señala persistentemente una correlación entre los problemas sistémicos de corrupción y las reformas de tipo neoliberal, pero hasta este punto no se señalaron claros mecanismos explicativos que definieran la relación. En un intento por avanzar hacia el nivel explicativo, esta tesis postula el Modelo Sistémico de la Corrupción para analizar esa correlación como un sistema corruptor compuesto por actores, demandas y estrategias, moviéndose en un ambiente en el que sus iniciativas de captura se hacen altamente efectivas.

El análisis de los casos de corrupción en materia de infraestructura nacional en Colombia, permite observar un creciente fenómeno de captura del Estado desde la expedición de la Ley Nacional de Contratación (Ley 80 de 1993) en la que la renegociación de contratos por encima del 50% de su valor original enfrentó los riesgos de la ilegalidad y la consecuente responsabilidad fiscal, penal y disciplinaria. A partir de la creación del Instituto Nacional de Concesiones INCO (2003) la corrupción transitó hacia una economía de captura que se consolidó dentro de la estructura legal mediante la aprobación de la Ley 1150 de 2007. Mediante su artículo 28, la Ley liberó de cualquier penalidad fiscal, disciplinar y legal la renegociación de contratos cuyo valor se multiplicó por encima del 900% entre los años 2009 y 2010. Si tomamos como referente la definición neoliberal del crimen, que entiende la corrupción como una inversión de riesgo con altos márgenes de ganancia, la captura de la Ley 1150 de 2007 constituye un apropiado ajuste regulatorio a favor del sistema corruptor, que eliminó los riesgos de inversión en corrupción para los actores públicos y privados involucrados, y multiplicó los márgenes de ganancia en condiciones de completa impunidad.

El análisis del caso no solo confirma la concomitancia entre reforma neoliberal y corrupción, sino que provee a estos dos fenómenos de un marco explicativo a través del cual se estructura la relación, no de naturaleza causal, sino compleja y sistémica, en la que el sistema corruptor se manifiesta altamente adaptativo a los cambios en el ambiente.

De la multiplicidad de sistemas corruptores en Colombia, el trabajo se delimitó a los que operan en los sectores legales de la economía y utilizan estrategias no violentas como el soborno o la influencia. Si hasta este momento se consideraba al Grupo Odebrecht como el mayor agente corruptor de la administración utilizando el soborno como principal estrategia, el análisis de los sistemas corruptores evidencia al Grupo AVAL, de Luis Carlos Sarmiento, como el mayor beneficiario de la economía de captura en materia de infraestructura utilizando medios de influencia. Este hallazgo es consecuente con los que Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. (2001), encontraron en los países de Europa del Este, en los que nuevos actores internacionales que entraban a participar de las economías de captura se abrieron

paso empleando sobornos, mientras que los actores nacionales de amplia tradición y presencia nacional, se beneficiaban de la economía de captura empleando primordialmente la influencia. En cuanto a la asociación del Grupo Odebrecht con el Grupo AVAL y el grupo Solarte, se haya una mixtura de estrategias entre sobornos e influencia que fue agenciada por el mismo gobierno.

Si bien la dinámica de los sistemas corruptores se analizó en un periodo diacrónico entre 2003 y 2018, la participación del grupo de Luis Carlos Sarmiento adquiere notable influencia desde la presidencia del Misael Pastrana Borrero (1966 – 1970), quien introdujo un mecanismo inflacionario para hacer multimillonarias transferencias económicas del bolsillo de los asalariados a las cuentas de los constructores y los banqueros, sentando las bases de lo que se conoció luego como pastrano-turbo-lopismo.

### **La Corrupción en Colombia.**

La corrupción debilita las capacidades estatales modernas y se manifiesta en fenómenos característicos premodernos o patrimonialistas como la apropiación privada de los cargos públicos. Entendida como residuo patrimonialista en el Estado de Derecho, la corrupción solo se puede observar a partir de la constitución del monopolio legítimo de la violencia y su estructura de dominación legal-racional, con burocracias profesionales, estructuras de representación política plural y mercados competitivos.

De manera parcial, el desarrollo de estas capacidades solo es constatable en Colombia hasta el quinquenio de Rafael Reyes (1905 – 1910), cuando se ejecutaron los principios administrativos de la Constitución de 1886, y se hizo evidente que los señores de los “estados soberanos” habían perdido la capacidad de movilizar sus propios ejércitos contra el nuevo Estado central. Solo a partir de ese momento tiene lógica aplicar el binomio autonomía-pluralismo que define el balance de las relaciones legítimas entre las élites y el Estado; solo a partir de allí se puede pensar en la corrupción como violación expresa de las leyes, o como arreglo ilegítimo normalizado dentro del sistema regulatorio.

Debido a la relación de enraizamiento en ausencia de autonomía que el Estado colombiano guardó con las élites económicas y su alta burocracia luego del quinquenio de Reyes, es apropiado interpretar muchas de las relaciones corruptoras hasta mediados del siglo como relaciones neopatrimonialistas, características de una sociedad oligárquica, especialmente por la debilidad del Estado y sus limitadas fuentes de financiación. Por ejemplo, las demandas y estrategias que la Federación Nacional de Cafeteros emprendió en los años 20 para conseguir productos como la Ley 76 de 1927, la tasa de cambio preferencial y la prima cafetera, se asemejan a un efectivo ejercicio de captura, no solo del Estado, sino del sistema político.

Superado el colapso parcial del Estado durante la etapa más álgida de la violencia política (1948 – 1956), se logró un salto cualitativo en las capacidades autonómicas

del Estado con la reforma constitucional de 1968 liderada por el presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970); esta hizo de la planeación un principio constitucional institucionalizado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). A partir de la instalación de estas nuevas capacidades, es posible interpretar la injerencia de las élites económicas y políticas como acciones de captura, aunque subsistieron manifestaciones neopatrimoniales en relación con las élites latifundistas. A pesar de la innovación de Lleras Restrepo, para fines del Frente Nacional la corrupción política y administrativa adquirió un ritmo galopante asociado al crecimiento de redes clientelares en los dos partidos y la ausencia de oposición; estos fenómenos adquirieron preponderancia durante los gobiernos de López Michelsen (1974-1978) y Turbay Ayala (1978-1982).

La aparición del poder de captura institucional y burocrática del narcotráfico en los años 80 y 90 del siglo pasado, y del paramilitarismo en la primera década de este siglo, distorsionan la observación del neoliberalismo como factor de la corrupción sistémica en Colombia, pero permite observar el comportamiento de las élites frente a fuentes criminales de acumulación y el comportamiento de la clase política frente a esos nuevos poderes sociales. En ese balance, el Estado salió debilitado y al borde de su colapso, carente de capacidades para lidiar con fuerzas corruptoras muy bien financiadas, con fuertes apoyos de las élites oligárquicas en sus espacios territoriales, y además, con renovada capacidad armada e inclinación al terrorismo. Durante esos años el Estado y la sociedad colombiana perdieron violentamente a algunas de las más dignas personalidades de la vida pública, despejando el camino para los nuevos liderazgos políticos que reptaron junto al narcotráfico y sus formas de violencia.

Con la llegada de los nuevos actores del narcotráfico y sus señores de la guerra, tanto la burocracia estatal como los sucesivos gobiernos se encontraron tan dispuestos a la captura como lo estuvieron en las décadas anteriores para las élites del café y los empresarios de influencia. El Estado no cayó ante la avanzada de la insurgencia, pero las instituciones de la democracia más longeva de la región se rindieron, primero frente al dinero del narcotráfico, y luego, frente a las clientelas de los paramilitares y su proyecto económico de espoliar la tierra y compartir despojos.

En búsqueda de la legitimidad, la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 permitió el tránsito hacia un Estado Social de Derecho articulado a una estructura regulatoria y una reforma administrativa orientada por los principios del New Public Management. Estas reformas coincidieron con el afortunado descubrimiento de los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua (1991 y 1992) ofreciendo al Estado la fuente autónoma de recursos de la que carecía para financiar el desarrollo constitucional. A partir de aquí y hasta 2002, los procesos de privatización y de contratación pública caen claramente en la órbita de la captura del Estado, en relación con la instrumentalización de las nuevas capacidades regulatorias, burocrático-administrativas y redistributivas ligadas a la renta petrolera.

Desde el año 2002, con la formulación del Concepto de Estado Comunitario y su despliegue en las políticas de “Confianza inversionista” y “Seguridad Democrática”,

se manifiesta con total claridad el asedio de los sistemas corruptores sobre las fuentes de financiación petrolera del Estado, y los recursos descentralizados de las regiones con pobres capacidades de ejecución y abundantes clientelas. La mayoría de estos sistemas, sin capacidad de influencia sobre la estructura regulatoria, operan ilegalmente a nivel subnacional capturando los recursos destinados a la salud, la educación y el saneamiento ambiental; los de carácter nacional operan en estrecha relación con el alto gobierno y primero, capturan ilegalmente subsidios multimillonarios con destino rentístico, y contratos de infraestructura billonarios concebidos para extraer la mayor proporción posible de dinero público durante el mayor periodo de tiempo. Al final adquirieron la capacidad de modificar la estructura normativa, llevando la desregulación y la flexibilidad de las normas mucho más allá de los límites concebidos en 1991; esta capacidad les permitió legalizar las prácticas ilegales ejercidas previamente.

¿Durante cuánto tiempo han operado los sistemas corruptores en Colombia? El análisis diacrónico permite reconocer conductas orientadas al absolutismo del mercado desde la génesis del Estado a principios del siglo XX, pero nuestro análisis sincrónico se limitó expresamente al periodo 2002 – 2018 donde se corrobora el fenómeno con pruebas asentadas mediante la verdad judicial.

Resolver la cuestión de si la corrupción sistémica, como se ha definido aquí, se restringe al periodo analizado (2002 – 2018) implica extender el análisis sincrónico hacia otros periodos coyunturales importantes, por ejemplo, la aprobación de las leyes 76 de 1927, la Ley 100 de 1944, la Ley 4 de 1973, o la política inflacionaria iniciada en el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970 – 1974). En todos estos casos el análisis diacrónico deja ver el ejercicio influyente de clientes poderosos en las altas esferas políticas bajo el control de los principales.

Como se desprende de la concepción convencional del crimen y la corrupción, estos dos no son reconocibles si se encuentran normalizados dentro de la estructura normativa o regulatoria del Estado, de modo que la legalidad no constituye un criterio esencial para definir la corrupción sistémica; en este caso es preferente un análisis desde el criterio de la legitimidad. En otras palabras, la corrupción no constituye un comportamiento estrictamente ilegal, en cambio, se encuentra en directa oposición a la legitimidad, la cual se deduce, en nuestro trabajo, del grado de autonomía del Estado, de sus instituciones y de sus burócratas, así como del pluralismo democrático asociado al proceso de toma de decisiones.

Ya en el 2002 el estudio del Banco Mundial sobre corrupción en Colombia, identificaba la captura del Estado como la forma de corrupción que afectaba las relaciones entre grupos muy influyentes de la sociedad y las altas esferas de los poderes públicos. Es indiscutible que entre 2006 y 2010 ese sistema mutó hacia una economía de captura, que en materia de concesiones de infraestructura vial, quedó legalizada mediante la captura de la regulación en materia de contratación estatal de infraestructura (Ley 1150 de 2007). Durante ese periodo el principal acumuló un poder desproporcionado que emanó de su reelección, y durante sus ocho años de administración fue consecuente con un amplio programa de

desregulación y reforma administrativa basado en los principios del New Public Management (NPM).

Esta primera aplicación empírica del modelo para el caso colombiano permitió abrir la “caja negra” del sistema corruptor, develando los intercambios corruptos entre principales, agentes y clientes en los niveles nacional y subnacional, con evidentes diferencias en sus respectivas capacidades de adaptación, asociadas al nivel de agencia que posee el actor y su habilidad para capturar rentas, regulaciones, leyes y decretos, que le permitan normalizar su conducta dentro del marco legal y mantenerse fuera del alcance de los mecanismos de contrapeso y control.

### **La corrupción sistémica como captura y destrucción de capacidades estatales**

Aunque la captura del Estado no es un problema nuevo, hace falta profundizar en la investigación para establecer que la corrupción sistémica sí lo es. Futuras investigaciones deben analizar mejor la relación entre la Captura del Estado en condiciones institucionalmente débiles y la Captura del Estado en condiciones institucionalmente fuertes; consideramos que la corrupción sistémica se da en el segundo caso y tenemos como indicio los antecedentes de la reforma en Estados Unidos y la destructiva crisis económica de 2008, mencionada para ilustrar el hecho de que la Captura no es exclusiva de regímenes en transición democrática, con debilidades institucionales, o escasamente liberalizados. Así, la Corrupción Sistémica se enmarcaría en los procesos de liberalización de los últimos cuarenta años y va acompañada por los efectos paralelos de la globalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información.

Si como lo argumentó Foucault en los años 70 -antes de estos cambios- el Estado y el gobierno se demostraban históricamente incapaces de administrar la enorme cantidad de información que fluye a través de los mercados de intereses económicos y políticos, -justificando el repliegue de las instituciones de gobierno-, las nuevas tecnologías de la información han reducido significativamente los costos del Estado para adquirir nuevas capacidades de información, gestión, control y administración, que mejoran significativamente su posición para cumplir su labor misional y entablar relaciones complejas y eficientes con el sector privado.

Hubo un tiempo en que el poder estatal se asemejaba a un elefante ciego que aplastaba a los muchos, tanto pobres como afortunados, pero el nuevo siglo y su revolución de los sistemas informativos le han provisto con infinidad de ojos y la capacidad de hacerse transparente a los ciudadanos. Gracias a esta nueva y revolucionaria capacidad de ver, se desnudan también intereses sociales múltiples que, en contra de la modernidad, reclaman la cabeza del paquidermo con el fin de controlar, mediante un pequeño mercado de intereses particulares, la legitimidad de los pocos.

Este hecho obliga a desistir de la idea, casi generalizada, de equiparar democracia con liberalización, y también a repensar la idea de fortaleza institucional al lado de

la influencia de las grandes fortunas sobre la arquitectura normativa de las sociedades. La fortaleza institucional pasa por el fortalecimiento de la autonomía del derecho, único poder despótico que la modernidad se obliga a aceptar con reverencia. Tanto la autonomía como el pluralismo restablecen el camino hacia la democracia y el libre mercado como horizontes legítimos de la modernidad; ni la una ni la otra es posible sin un Estado magro y eficiente, en sincronía con el uso en derecho de las nuevas tecnologías. Estas, como nunca antes en la historia, transfieren al Estado y a la sociedad, nuevas capacidades infraestructurales para hacerse plurales, autónomos, eficientes, transparentes y con todo ello más democráticos.

En Colombia, a partir de la superación de la guerra contra el narcotráfico y la reforma constitucional de 1991, el Estado inició un proceso de fortalecimiento en su legitimidad mediante la creación de nuevas instituciones de inclusión, participación y prestación de servicios, pero aun con limitadas capacidades extractivas y coercitivas. Estas capacidades aumentaron a partir del hallazgo de los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, y de las últimas etapas del conflicto con las guerrillas y los paramilitares (1998 – 2018), junto con las capacidades de oferta y demanda de información y gestión pública gracias a la conexión del Estado con las tecnologías de la información y la comunicación.

En este punto la corrupción ya no fue un problema de falta de capacidades políticas y administrativas como lo planteaba el estudio de Fedesarrollo a comienzos de los años 90 del siglo pasado, sino un problema de destrucción de capacidades como lo deja entrever el estudio del Banco Mundial a principios del siglo XXI; muestra de ello es la oleada de casos de captura, particularmente alarmante durante el periodo 2002 – 2010, muchos de los cuales solo se conocieron en el periodo 2010-2018.

Si las relaciones neopatrimoniales se desarrollan en un ambiente de debilidad del Estado frente a las élites políticas y económicas, la Corrupción Sistémica se desarrolla en un contexto en el que potentes capacidades del Estado son destruidas por la colusión entre élites políticas y sociales para orientar sus resultados en beneficio de su interés particular mediante relaciones de privilegio con el poder central.

### **Las tensiones del binomio Autonomía-Pluralismo**

Concebida la Corrupción Sistémica como una relación Estado-Sociedad, el Modelo Sistémico de la Corrupción es un modelo de las relaciones entre el Estado y la sociedad en ausencia de autonomía estatal y ausencia de pluralismo democrático; en otras palabras, se trata de un sistema en el que el papel regulador del Estado es reemplazado por mecanismos de intercambio análogos a los del mercado. Cuando el Estado adquiere autonomía y pluralismo este sistema pierde eficiencia, pues el Estado se encarga de racionalizar las demandas y ofertas particulares y reconvertirlas en productos que son de naturaleza universal. La pérdida de autonomía estatal tiende a ser proporcional a la pérdida de pluralismo democrático

y, a la inversa, un aumento del pluralismo democrático representa un aumento de la autonomía estatal, de modo que ambas variables guardan una estrecha relación que debe ser estudiada más cuidadosamente. Desde esta perspectiva, garantizar la autonomía estatal implica el desarrollo de apoyos plurales definidos democráticamente y no en el excluyente marco del mercado.

En el caso de estudio, los binomios autonomía/pluralismo - captura/antipluralismo, representan dos tendencias en la reforma del Estado articuladas a dos sistemas de relación con la sociedad y los sectores más influyentes en ella. En el análisis diacrónico estos dos aparecen representados por las tensiones entre el modelo Estatal planteado por presidentes como Rafael reyes, Alfonso López Pumarejo, Carlos Lleras Restrepo y Juan Manuel Santos, en oposición a un segundo grupo del que sobresalen Laureano Gómez, Guillermo León Valencia, y el grupo turbo-lopista, del que Álvaro Uribe es legítimo heredero.

En el análisis sincrónico la tensión entre Uribe y Santos se evidencia en el sentido de sus respectivas reformas; el primero con una reforma en el sentido del New Public Management “a la criolla”, orientada a la captura y a un pluralismo por goteo, y en el segundo por la reforma en el sentido del New Weberian State, orientada a la autonomía y a un pluralismo basado en la burocracia profesional, las tecnologías de la información y el libre mercado. En esta dicotomía la corrupción no es ni de grado, ni de nivel, sino del tipo que corroe los vínculos con la sociedad, con el mercado y con el Estado modernos, creando los conocidos rasgos neo patrimonialistas que han limitado el desarrollo en los países de América Latina.

Las estructuras burocráticas de tipo clientelar que constituyen la más segura plataforma para alcanzar la silla presidencial en Colombia, niegan de facto la posibilidad de comportamiento autónomo; el mismo compromiso clientelar impide la orientación de políticas plurales. Si bien los cuadros de esta burocracia clientelar son alimentados con individuos de diversos partidos, la discusión política se limita al marco de las condiciones del parco crecimiento económico, al reparto de la torta burocrática, a la regularidad de los certámenes electorales y a la disponibilidad de recursos para alimentar la maquinaria clientelar en cada certamen electoral, de modo que los últimos, más que representar una vigorosa democracia, son el fundamento de empresas electoreras y maquinarias políticas.

Como se puede observar en el análisis diacrónico, ocasionalmente el ejercicio despótico de algún presidente conservador o liberal, con algún apoyo de los sectores moderados de ambos partidos, logró impulsar tímidos avances sociales, económicos y políticos, que para los sectores retardatarios aparecían como cambios revolucionarios. Cuando mandatarios liberales o conservadores quisieron hacer uso del poder despótico del Estado para abrir el espectro de la ciudadanía, crear un contrato fiscal más equitativo, modificar el régimen de tierras o fortalecer las capacidades autonómicas del Estado en el marco de la modernización de la sociedad, la reacción de las élites condujo a la oclusión del proceso democrático, a la dictadura cívico-militar, y la consolidación de una plutocracia con influencia determinante en un Estado deliberadamente débil.

En este predominio de las élites frente al Estado, los pequeños saltos hacia la autonomía y el pluralismo fueron dados por presidentes que hicieron uso de poderes despóticos para avanzar hacia ordenamientos políticos y económicos modernizantes; a la vez, los retrocesos hacia formas patrimonialistas y neo-patrimonialistas fueron acordados entre los sectores influyentes de la sociedad, y sus representantes en el Congreso y en la Casa de Nariño, ejecutando un comportamiento más cercano a la cooptación que a la captura.

Las enormes capacidades transformadoras del principal, representado en el poder presidencial, se evidencian en el análisis sincrónico que compara los proyectos de reforma del Estado de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, alejados diametralmente por los principios que separan al New Public Management del New Weberian State. La constatación de esas diferencias en el nivel regulatorio, burocrático e institucional se revela claramente en las diferencias entre el Instituto Nacional de Concesiones y la Agencia Nacional de Infraestructura.

Históricamente el Estado colombiano se evidencia profundamente enraizado con unas élites que demandan privilegios y protección, pero que niegan el desarrollo de infraestructuras universales o plurales y solo facilitan el despotismo discrecionalmente. Es un sistema depredador en la medida que las élites han aprendido a instrumentalizarlo para maximizar ganancias al mínimo costo mediante la obtención de políticas favorables a sus intereses de corto plazo. Como lo advierte Evans, es improbable que élites de este tipo favorezcan el desarrollo de mercados competitivos, mucho menos la modernización política; un Estado que procese pasivamente este tipo de intereses degenera en un “super cartel” orientado a bloquear los cambios que modifique el estatus quo de sus miembros; el mero enraizamiento sin autonomía redundante en clientelismo, la corrupción y el debilitamiento de la eficacia estatal (Evans, P., & Wolfson, L. 1996).

Si la idea del Estado Depredador sirvió para legitimar la idea del Estado mínimo, el Sistema Corruptor representa una visión que urge por dotar al Estado de autonomía con enfoque plural para prevenir la connivencia del sector público y privado en la depredación sistemática de los bienes públicos y las bases de la legitimidad democrática.

### **Actualizar el Modelo Principal-Agente (La Ortodoxia)**

Observaciones importantes del análisis del caso colombiano mediante el Modelo Sistémico de la Corrupción confirman los límites del Modelo Principal-Agente y la necesidad de actualizarlo o restringirlo. Al ubicar dentro de un sistema corruptor las posiciones de Principal, Agente y Cliente, encontramos que en estos no existe nada parecido a una asimetría de información entre el principal y sus agentes, ni una desarticulación entre las motivaciones del principal y las demandas particulares y directas de los clientes; al contrario, a pesar de la opacidad de los procesos, la información se mueve fluidamente entre el amplio sistema de actores junto con los

correspondientes mecanismos de pago, y logra una sincronía tal que le permite neutralizar posibles opositores políticos y sociales.

En vez de un principal cuyos benevolentes designios son traicionados por los agentes que él mismo ha designado, tenemos unos principales que, no solo mantienen una actitud pasiva frente a la corrupción, sino que ejercen poder despótico para darle fuerza legal justificado en necesidades de mayor liberalización y a la vez protegen a sus agentes tratando de garantizarles impunidad. Más allá de esto, utilizan el discurso anticorrupción para materializar el ambiente regulatorio, institucional y burocrático que la favorece, de modo que sus ajustes institucionales resultan contraproducentes.

### **Enfoques sistémicos de la Corrupción (La Heterodoxia)**

Nuestro análisis teórico y conceptual de la corrupción nos ha permitido distinguir dos corrientes interpretativas que analizan el mismo objeto de estudio pero plantean los problemas de manera distinta. La caracterización de la corriente ortodoxa y la corriente heterodoxa es un aporte importante en la medida que permite a noveles investigadores aproximarse a la corrupción como fenómeno socio-político altamente complejo, que puede ser interpretado con al menos dos grandes enfoques y modelaciones que ofrecen resultados diversos.

Nuestro interés está en el conjunto de teorías y conceptos heterodoxos de la corrupción, los cuales no distinguen entre países autoritarios con corrupción política y países democráticos con corrupción administrativa, sino que se interesan especialmente por la naturaleza de la corrupción en sistemas poliárquicos. A partir del análisis empírico este conjunto teórico encuentra los presupuestos del Modelo Principal Agente como contrafácticos y consecuentemente coloca esta serie de actores en una nueva relación, por ejemplo, que los intereses del principal y la clientela coinciden, que el principal atiende personalmente a una clientela muy particular, y que no existen problemas de agencia cuando esta relación es intermediada por altos burócratas delegados del principal.

Estos enfoques observan la corrupción como un fenómeno concomitante con los procesos de liberalización durante las últimas cuatro décadas y como tal, estudian formas de corrupción distintas de la corrupción política, administrativa o burocrática en sistemas con diferentes grados de liberalización, en las que los principales, sus decisiones, y sus relaciones de gobernabilidad, pueden ser capturados por los intereses de la clientela. Las diversas definiciones del fenómeno provienen de distintos contextos de análisis pero guardan varios aspectos en común:

1. Estudian la corrupción como forma de poder y por lo tanto como una relación asimétrica entre diversas fuerzas y actores sociales.
2. Como relación de poder su análisis no se circunscribe exclusivamente al campo de la legalidad sino que se extiende al campo de la legitimidad.

3. Observa intercambios *do ut des* (*doy para que me des*) entre actores del sector público y el privado que se materializan en acuerdos más cercanos a la colusión y la influencia que al soborno.

4. Muchos de estos enfoques utilizan el concepto de “captura” para representar el poder y la influencia que actores privados ejercen sobre instituciones, entidades y personalidades del gobierno, el Estado y la política.

5. En todos los casos, además de los efectos perniciosos de la corrupción sobre los costos de los bienes públicos, este tipo de corrupción lesiona al Estado y la legitimidad democrática, causa daño recurrente a significativos sectores de la ciudadanía y significativos sectores del mercado.

6. No se refiere a una conducta basada exclusivamente en intereses individuales y cálculos costo-beneficio, sino a un conjunto de condiciones o variables en el nivel macro ambiental que mejoran sustancialmente las probabilidades de éxito de estrategias de captura.

Su lugar en la teoría de la corrupción está dado por oposición a los enfoques ortodoxos, entendidos como complejos teóricos y conceptuales que sirvieron para justificar y orientar el proceso de reforma del Estado burocrático y la economía de bienestar durante la prevalencia de la ideología neoliberal, pero que ahora parecen perder capacidad comprensiva para analizar el fenómeno en contextos liberalizados.

Para transitar de los enfoques ortodoxos a los enfoques sistémicos es necesario ampliar el marco de interpretación de la corrupción; esto se logra mediante la aplicación de la matriz dicotómica (Tabla 2), en la que la corrupción se manifiesta como una transacción entre actores públicos y privados; no se restringe al carácter exclusivamente ilegal, sino que aun siendo legal, constituye un resultado ilegítimo a menudo originado en la captura del Estado. Los dineros fruto de la corrupción no son captados exclusivamente por actores públicos, sino que se redistribuyen con un sesgo favorable a los actores privados; por la misma razón el origen del proceso suele tener lugar en el sector privado y no exclusivamente en el sector público. Una de las razones por las que se la denomina aquí como Corrupción Sistémica, es porque ocurre como parte de los intercambios del Sistema Político, entre la esfera pública y la esfera privada, y no circunscrita exclusivamente a la primera.

El tránsito hacia los enfoques heterodoxos posibilita plantear explicaciones de la corrupción en el marco de las relaciones modernas entre el Estado y la sociedad que demandan ajustes necesarios en el proceso de modernización. En este sentido, el Estado reaparece como factor importante del balance de las relaciones constituyendo un dispositivo crítico del proceso de modernización, junto con las fuerzas que le aportan o le restan legitimidad democrática y plural.

## **Neoliberalismo o Absolutismo del Mercado**

Ofrecemos una novedad en la definición del neoliberalismo como factor de los procesos de reforma del Estado en América Latina; este puede identificarse como ideología o como conducta política y económica.

La definición se articula a una relación específica de las variables de autonomía estatal y pluralismo democrático: El neoliberalismo constituye un tipo de reforma o plan de reforma que elimina la autonomía del Estado para transferirla al sector privado mediante el pluralismo del mercado; es a esto a lo que denominamos “absolutismo del mercado.” No partimos de los criterios definidos por Williamson, J. (2003) o el conocido Consenso de Washington. Criterios como la disciplina fiscal, la ampliación de la base tributaria, la privatización de empresas estatales, la promoción de la competencia económica, la seguridad sobre los derechos de propiedad, la política monetaria basada en metas inflacionarias, o los acuerdos de libre comercio, no constituyen una base definitoria en la medida en que no implican necesariamente un desplazamiento de la autonomía estatal ni una oclusión del pluralismo democrático.

Proponemos un análisis que lo contrasta con las veridicciones del liberalismo y el absolutismo, descubriéndolo como un “absolutismo del mercado”, en el que la fuerza del Estado está dispuesta hacia los medios privados y no a los fines públicos. Negando la existencia de cualquier tipo de legitimidad pública, o de la existencia genuina de algún tipo de bien general, la política se torna un mercado especial de intereses particulares.

Desde el enfoque neoliberal, el crimen es fundamentalmente una convención regulatoria que se puede eliminar suprimiendo el castigo; estos cambios en la convención obedecen a un balance de costos y beneficios calculados por el regulador. Nuestro caso de estudio permite observar cómo la relación neopluralista (poliárquica) entre clientes y principales, sustrae la capacidad regulatoria del Estado para disponerla a un juego de oferta y demanda controlado por los principales, sus agentes, y los clientes más influyentes. El resultado es un flujo continuo de bienes públicos de las arcas del Estado hacia el bolsillo de los clientes, a cambio del interés de reelección del principal y sus agentes. La asimetría de intereses e información entre el principal y sus agentes que define la corrupción en la ortodoxia del Modelo Principal Agente, desaparece para convertirse en un eficiente sistema de información e intercambio de intereses privados en el más alto nivel político y económico; es lo que identificamos como el sistema corruptor.

Si bien las reformas neoliberales no se ejecutaron formalmente en Colombia hasta 1990, el grado relativo de autonomía que el Estado ganó durante los años del desarrollismo, la Alianza para el Progreso y el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, comenzó a ser transferida de manera sistemática al sector privado desde el gobierno de Misael Pastrana Borrero (1970 – 1974), repitiendo la línea de conducta antiestatista que negaba capacidades despóticas e infraestructurales desde el siglo XIX.

Es que el Estado oligárquico que durante tantos años ocupó la atención de los estudiosos de las ciencias sociales en América Latina constituye una forma de cooptación y captura política del Estado; remite a una situación en la que un sector privilegiado minoritario bloquea tanto el desarrollo económico como el democrático de la sociedad en general, debido a su capacidad para imponer sus intereses particulares frente al Estado y el sistema político. En ausencia de un paquete de reformas neoliberales, estos poderes mantuvieron neutralizadas las capacidades autonómicas del Estado colombiano a favor de sus intereses particulares interpretados como los intereses de la nación; la reforma neoliberal constituyó un escenario de oportunidad para adaptar el trámite de estos viejos intereses oligárquicos a través de un nuevo marco ideológico con lenguaje técnico, institucional y administrativo, en el que las exigencias democráticas cedieron a favor de la máxima acumulación de capital y la generación de bienestar por goteo.

De este modo, junto al neoliberalismo como conjunto ideológico, articulado a ordenamientos administrativos como el NPM, debemos advertir el neoliberalismo como conducta de las élites, la cual no se encuentra ideológica y técnicamente articulada, pero mantiene claras orientaciones hacia el fundamentalismo del mercado entendido como la eliminación de la autonomía del Estado y su privatización mediante el pluralismo del mercado. Esto se debe a que en el caso colombiano, las reformas fueron promovidas por sectores sociales que históricamente se han interesado por un Estado débil, institucional y burocráticamente cooptado, y democráticamente limitado.

La idea neoliberal de que el Estado debe carecer de fines, legítima la entrega del Estado a los medios particulares que engendra una relación Estado-sociedad de tipo neo feudal.

### **Futuras investigaciones**

El Modelo Principal Agente ha constituido un paradigma de investigación durante los últimos 50 años, atendiendo los problemas de la corrupción política y administrativa en el Estado Interventor, y ha justificado un amplio proceso de liberalización de las agencias públicas. Por su parte, el Modelo Sistémico de la Corrupción es un aporte a un nuevo paradigma de la investigación que viene siendo construido al menos durante los últimos 20 años, atendiendo al problema de la corrupción en contextos liberalizados, pero que carece de un modelo dentro del cual las variables adquieran capacidad explicativa.

Si el Modelo Sistémico de la Corrupción tiene capacidad para ofrecer soporte a este nuevo paradigma, debe ser aplicado en otros contextos distintos del colombiano, o ser probado con actores y estrategias distintas de las mencionadas en esta investigación.

Como hemos advertido antes, aún queda trabajo para analizar la relación entre la Captura del Estado en condiciones institucionalmente débiles y la Captura del Estado en condiciones institucionalmente fuertes; en el segundo caso la corrupción sistémica se presentaría como un proceso de destrucción de capacidades infraestructurales del Estado. De otra parte, hace falta estudiar más detalladamente la relación entre autonomía estatal y pluralismo democrático, la manera como estas logran soportarse mutuamente y como cambian en distintas formas de Estado.

Futuras investigaciones podrían aplicarse primero a los casos de México, Perú y Chile, que comparten con Colombia aspectos comparables en cuanto a su proceso de liberalización, y donde existen ya antecedentes en la investigación de la corrupción como fenómeno concomitante de los procesos de liberalización. En todos los casos los estudios se pueden ampliar y fortalecer extendiendo el análisis sincrónico a distintos periodos históricos.

El caso colombiano sigue ofreciendo espacio para el testeo del modelo en áreas distintas a las concesiones de infraestructura, por ejemplo, la política agraria y el caso del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, también creado durante la administración de Álvaro Uribe, e igualmente liquidado por corrupción durante la administración de Juan Manuel Santos. Tirar del hilo que brota del escándalo de corrupción en torno a la construcción de la Refinería de Cartagena (REFICAR) aportaría luz para comprender el comportamiento de las élites económicas y políticas en torno a la renta petrolera.

En esta fase inicial el Modelo Sistémico de la Corrupción puede prestar ayuda sustancial en el levantamiento de información cualitativa de distintas unidades de análisis en el nivel nacional, que permita realizar comparaciones bajo los preceptos del Análisis Cualitativo Comparativo (QCA).

Como se ha observado, el Modelos Sistémico de la Corrupción asume una posición crítica respecto del Modelo Principal Agente, aun así encuentra que sus categorías son útiles bajo nuevos supuestos. Un esfuerzo investigativo serio podría conducir a reformular ese modelo en un sentido heterodoxo, que se ajuste mejor a los datos empíricos analizados.

## Bibliografía

- Abrams, Philip; Gupta, Akhil; Mitchell, Timothy. Antropología del Estado. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.
- Alarco Tosoni, G. (2015). ¿Negocio Público Privado? Ventajas y desventajas de las asociaciones públicas privadas (APP) en América Latina. Lima, Perú: Latindadd.
- Amundsen, Inge. (1999). Political Corruption: An Introduction to the Issues. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- ANDI. (2005). "Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las Leyes". Cuadernos de Transparencia, 10.
- ANIF Centro de Estudios Económicos. (01/07/2018) Entrevista Dimitri Zaninovich presidente de la agencia nacional de infraestructura (ani). Recuperado de: <http://anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/entrevista-dimitri-zaninovich-presidente-de-la-agencia-nacional-de>
- AREND, H. (1998). Los orígenes del totalitarismo.
- Arévalo Hernández, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. Historia crítica, (14), 7-24.
- Arrubla Yepes, M. (1991). Síntesis de historia política contemporánea. Colombia Hoy: Perspectivas hacia el Siglo XXI.
- Banco Mundial. (2002). Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: Desarrollando una estrategia anticorrupción para Colombia. Bogotá, Colombia: Vicepresidencia de la República.
- Barrera Restrepo, E. (1999). New public management en América Latina: evaluación en Colombia.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. In The Economic Dimensions of Crime (pp. 13-68). Palgrave Macmillan UK.
- Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2003). Colombia: A Failing State?. ReVista: Harvard Review of Latin America, 1-6.
- Bejarano, J. A. (1998). Industrialización y política económica. Colombia hoy.

- BENAVIDES, Juan, et al. Concesiones Viales: Construyendo Transparencia Fedesarrollo 2012.
- Benavides, J. L. (2008). Reforma de la Ley 80 de 1993: Mucho Ruido y Pocas Nueces, La. Rev. Digital de Derecho Admin., 1, 1.)
- Betancourt Echeverry, D. (2004). Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988).
- Bilbao, A. (1990). La lógica del Estado del bienestar y la lógica de su crítica: Keynes y Misses. Papers: revista de sociología, (34), 013-29.
- Borda, L. V. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. Rev. Derecho del Estado, 20, 73.
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. Revista de Economía Institucional, 7(13), 245-263.
- Braudel, F. (1995). La Dinámica del Capitalismo. Fondo de Cultura Económica, México.
- Britto, L. (2019). Legalización o Represión”: How a Debate in Colombia Steered the Fate of the “War on Drugs. The Social History of Alcohol and Drugs, 33(1), 88-112.
- Britto, L. (2020). Marijuana Boom: The Rise and Fall of Colombia's First Drug Paradise. Univ of California Press.
- Bushnell, D., & Montilla, C. (1996). Colombia, una nación a pesar de sí misma: de los tiempos precolombinos a nuestros días. Bogotá: Planeta.
- Caballero, C. (2005). Las crisis financieras del último cuarto del siglo XX.
- Cañete, R. (2015). Privilegios que niegan derechos: desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Oxford, Inglaterra: OXFAM.
- Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B., Evans, P., ... & Weaver, R. K. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales.
- Carrillo, A. M., & del Río Martínez, A. (2013). El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos. Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad, 20(58), 37-66.
- Castaño, Q., & Andrés, C. (2011). El Quinquenio de Rafael Reyes y la transformación del mapa político-administrativo colombiano. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 38(1).

- Castillo, F. (1987). Los jinetes de la cocaína.
- Castro, E. (2004). El vocabulario de Michel Foucault: Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cecilia, A. M. M. (2014). La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿renacimiento o extinción?. Anuario mexicano de derecho internacional, 14, 153-195.
- Chaux, C. V. (2015). La reforma agraria del Frente Nacional: de la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Facultad de Ciencias Sociales.
- Ciocchini, F. J. El crimen y el castigo. Valores en la Sociedad Industrial Vol. 12, no. 29 (1994), p. 45-52.
- Concesiones Viales: Construyendo Transparencia, Fedesarrollo 2012. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/178/Report\\_sm\\_2012\\_Benavides\\_et\\_al.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/178/Report_sm_2012_Benavides_et_al.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Crabtree, J., & Durand, F. (2017). Peru: elite power and political capture. Zed Books Ltd.
- Cortés, R. O., & Rodríguez, O. J. A. (2013). Recursos naturales y conflicto: un análisis de la relación entre la palma africana y el desplazamiento forzado en el municipio de Morales, Sur de Bolívar. Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales, (39), 43-67.
- Dahl, R. (1971). La poliarquía. Participación y oposición.
- De la condición humana a la banalidad del mal. Hannah Arendt. CARLOS ALBERTO NAVARRO FUENTES
- Duncan, G. (2014). Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México.
- Duque Daza, J. (2011). La reforma constitucional de 1910. Constantes institucionales, consensos y nuevas reglas. Papel Político, 16(1). Página 195.
- Easton, D. (1969). Esquema para el análisis político (No. 320.01 E2). Buenos Aires: Amorrortu.
- Easton, D. (1992). Categorías para el análisis sistemático de la política. En Diez textos básicos de Ciencia Política (pp. 221-230). Ariel.

- Elhawary, S. (2008). *Violent Paths to Peace?, Rethinking the conflict-development nexus in Colombia*. *Colombia Internacional*, (67), 84-100.
- Escalante, F. (2015). *Historia Mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México, AC.
- Estrada, J. (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.[Links].
- Estrada, J. (2015). *Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Consultado en: [https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del,20](https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del,20).
- Evans, M. L. (Ed.). (2004). *US Intelligence Listed Colombian President Uribe Among " Important Colombian Narco-Traffickers in 1991": Then-Senator" Dedicated to Collaboration with the Medellín Cartel at High Government Levels". National Security Archive. website: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB131/index.htm>*
- Evans, Peter y James E. Rauch. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". En *American Sociological Association*, 64(5): 748-765.
- Evans, P., & Wolfson, L. (1996). *El Estado como problema y como solución. Desarrollo económico*, 529-562.
- Ferro, H. M. (2013). *Legitimidad, Razón y Derecho (Vol. 11)*. U. Externado de Colombia.
- Foucault, M. (2009). *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979) (Vol. 283)*. Ediciones Akal.
- Geddes, Barbara. (1994). "Reform as a Collective Good". En *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, 24-42. Berkeley: University of California Press.
- Hendrix, Cullen S. (2010). "Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict". En *Journal of Peace Research*, 47(3): 273-285.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método.
- Giraldo, J. (2015). *Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Mesa de Conversaciones, 1-47.

- Gómez, Ignacio. (2005) El caso Chambacú: corral de empresarios. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20090301173653/http://colombia.indymedia.org/news/2005/08/29176.php>
- Gramsci A., El moderno príncipe. La Editorial Virtual, Buenos Aires 2006. (En línea:[http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Gramsci\\_Antonio/ElModernoPrincipe.htm](http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Gramsci_Antonio/ElModernoPrincipe.htm)).
- Grau, N. C. (2013). Retos de las reformas de segunda generación¿ Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?. Nueva Sociedad, 169-174.
- Hardt, M., & Negri, A. (2011). The fight for 'real democracy' at the heart of Occupy Wall Street. Foreign affairs, 11, 301-20.
- Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. (2001). "Capture al Estado, capture el día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición". Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (21), 35-62.
- Hellman, J. S., & Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, 38(3), 31-35.
- Henderson, J. D. (2012). Víctima de la globalización: la historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia. Siglo del Hombre Editores.
- Hernández, J. A. (2013). La Constitución de Colombia de 1991 y sus enemigos. El fracaso del consenso constitucional. Colombia internacional, (79), 49-76.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. Journal of economic surveys, 15(1), 71-121.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. Utopía y Praxis Latinoamericana, 19(66).
- Jessop, B. (1991). On the originality, legacy, and actuality of Nicos Poulantzas. Studies in Political Economy, 34(1), 75-107.
- Johnson, S. (2009). The quiet coup. The Atlantic, 1.
- Johnston, M. (2005). Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy. Cambridge University Press.
- Jiménez, E. (1998). Enfoques teóricos para el análisis político. Instituto Federal Electoral.
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2005). Tierra, conflicto y debilidad del Estado en Colombia. Observatorio de la Economía Latinoamericana, (44).

- Karklins, R. (2002). Typology of post-communist corruption. *Problems of post-communism*, 49(4), 22-32.
- Kaufmann, D., & Vicente, P. C. (2011). Legal corruption. *Economics & Politics*, 23(2), 195-219.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Univ of California Press.
- Latorre Rueda, M. (1989). 1930-1934. Olaya Herrera: un nuevo régimen. *Nueva historia de Colombia*, 1, 1886-1946.
- Le Clercq, J. A., y Sánchez Lara, G. R. (2015). Global Impunity Index IGI 2015. Recuperado de SSRN 2624721.
- Lindblom, C. E. (1982). *Politics and markets*.
- Lindblom, C. y Sirvent, E. (1999). *Democracia y sistema de mercado México: Fondo de Cultura Económica*.
- Locke, J. (1994). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Altaya.
- Londoño 2001
- López, C. (2010). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá DC: Debate.
- Mann, M. (1984). "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". *European Journal of Sociology*, 25: 185-213.
- Mann, M. (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 355. Mann, Michael. (1984). "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". *European Journal of Sociology*, 25: 185-213.
- Manojlović, R. (2009). The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State Volume I, Number 2, Winter 2008/2009. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 9(3.), 797-806.
- Marcella, G., & Schulz, D. E. (1999). *Colombia's three wars: US strategy at the crossroads*. DIANE Publishing.
- Medina, D. L. (2006). El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público*, 1-42.

- Mejía, A. T. (1978). Colombia: siglo y medio de bipartidismo. *Colombia hoy*, 102-185.
- Melo, J. O. (1989). La historia viva del Frente Nacional. *Revista de la Universidad Nacional (1944-1992)*, (19), 15-16.
- Melo, J. O., & Alvarez, L. A. (1996). *Colombia hoy* (Vol. 12). Presidencia de la República.
- Melo, J. (2010). Los límites del poder bajo el Frente Nacional. Texto leído en el Seminario, 50, 5-6.
- Mundial, B. (1997). Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación. Banco Mundial.
- Oquist, P. H. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia* (Vol. 1). Instituto de Estudios Colombianos.
- Páez, E. S. (2000). El patriotismo hispano y su debilidad estructural en América. *Anuario de Estudios Bolivarianos*, (9), 233-258.
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Editorial Norma.
- Palacios, M. (2019). Criminal Businessmen, Commodity Frontiers and the Colombian State. *Journal of Applied Business and Economics*, 21(6).
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Editorial Norma.
- Pérez-Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista latinoamericana de política comparada*, 3, 125-148.
- Pérez, P. N. P., & Ruiz, J. S. (2010). Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos. *Administración & Desarrollo*, 38(52), 39-56.
- Pérez Ramírez, L. S. (2017). La adición en los contratos de concesión de obra pública según el artículo 28 de la Ley 1150 de 2007. Estudio de Caso: Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión No. 001 de 2010, celebrado entre el INCO y el Concesionario Ruta del Sol SAS.
- Phelan, J. L. (2012). *El pueblo y el rey: la revolución comunera en Colombia, 1781*. Editorial Universidad del Rosario.
- Piketty, T., & Cazenave, E. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.

- Pizarro, E., & Moncayo, V. (2016). Comisión histórica del conflicto y sus víctimas (Informe introductorio). Recuperado del sitio web del alto comisionado para la paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/index.html>.
- Puyana, A., & Oxon, P. (1994). La enfermedad holandesa y las bonanzas petroleras y cafeteras en Colombia. *Ensayos sobre Economía Cafetera (Colombia)*, 7(10), 51-74.
- Puyana, A. (2011). La economía política del petróleo. Consideraciones a los sesenta años de la creación de Ecopetrol. JM Benavides, *Ecopetrol: energía limpia para el futuro*, 60, 421-459.
- Pocock, J. G. (2003). El momento maquiavélico.
- Polanyi, K. (1975). La gran transformación (No. 04; HC53, P6.). Juan Pablos.
- Pollitt, C. (2008). An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 9-16.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- por Colombia, T. (2005). Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes. *Cuadernos de Transparencia*, 10.
- Ragin, C. C. (2014). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Univ of California Press.
- Ramírez, J. G. (2015). Política y guerra sin compasión.
- Restrepo, J. 1997. Febrero 15, El Tiempo. MÁS PASTRANO-TURBOLOPISMO.
- Rey Sabogal, C. (2013). Análisis espacial de la correlación entre cultivo de palma de aceite y desplazamiento forzado en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 32(SPE61), 683-718.
- Reyes, G. (2007). Cabos sueltos en la muerte de Lara Bonilla. *El Nuevo Herald*, 9. Retrieved April 17, 2020, from [elnuevoherald website: https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/article1931635.html](https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/article1931635.html)
- Sáenz Rovner, E. (2012). Estudio de caso de la Diplomacia Antinarcóticos entre Colombia y Los Estados Unidos (Gobierno de Alfonso López Michelsen, 1974-1978) (The Diplomacy of Drug Trafficking between Colombia and the

- United States during the Alfonso Lopez Michelsen Administration, 1974-1978. A Case Study). Available at SSRN 2591123.
- Salamanca, L., Salcedo, E., de León-Beltrán, I., y Guerrero, B. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá, Colombia: Editora Fundación Método-Transparencia por Colombia-Fundación Avina.
- Sandoval-Ballesteros, I. (2013). From 'Institutional' to 'Structural' Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships. Edmond J. Safra Working Paper, (33).
- Santos Molano, E. (2004). El quinquenio de la modernización. Credencial Historia.
- Sastoque, E., & Carolina, E. (2011). Tabaco, quina y añil en el siglo XIX: Bonanzas efímeras. Credencial Historia, 255, 8-16.
- Savater, Fernando: "La aventura del pensamiento". Sudamericana, Buenos Aires, 2008.
- Sell, C. E. (2016). As duas teorias do patrimonialismo em Max Weber: Do modelo doméstico ao modelo institucional.
- Sikkink, K., & Wolfson, L. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. Desarrollo Económico, 543-574.
- Skocpol, Theda. (1985). States and Social Revolutions. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Stefes, C. H. (2007). Measuring, conceptualizing, and fighting systemic corruption: evidence from post-Soviet countries. Perspectives on global issues, 2(1).
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. The Bell journal of economics and management science, 3-21.
- Stiglitz, J. E. (2010). El malestar en la globalización. Taurus.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. Staff Papers-International Monetary Fund, 559-594.
- Teorell, J. (2007). Corruption as an institution: Rethinking the nature and origins of the grabbing hand. QoG working paper series, 5.
- Charles, TILLY (1984). Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes.

- Tilly, Charles. (1992). Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990. Madrid: Alianza Editorial.
- Tirado Mejía, Álvaro, et al. (2017). Federación Nacional de Cafeteros de Colombia 1927 – 2017, 90 Años. Vivir el café y sembrar el futuro. Karim León Vargas, Juan Carlos López Díez, editores.
- Uribe, J. (1978). Etapas y sentido de la historia de Colombia. Colombia Hoy. Bogotá: Siglo veintiuno, ed. 3º.
- Valdés Correa, Beatriz. (2018) Elección de alcaldes, 30 años de una apertura democrática teñida de muerte. El Espectador, marzo 13 de 2018. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/eleccion-de-alcaldes-30-anos-de-una-apertura-democratica-tenida-de-muerte-articulo-856417>
- Valencia, L. (2007). Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Intermedio Editores.
- Vesga, R. (1992). La corrupción administrativa en Colombia.
- Weber, M. (1998). El político y el científico. Buenos Aires: Alianza.
- Williamson, J. (2003). No hay consenso. Reseña sobre el consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. Washington: Finanzas y Desarrollo.
- Zabludovsky, G. (1986). Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 23, 75-96
- Zurbriggen, C. (2007). La falacia tecnocrática y la reforma del Estado.

### **Documentos Legales y oficiales**

- Acta de Comisión 11 del 25 de Septiembre de 2012 Senado. Comisión Sexta Constitucional Permanente, acta Número 11 De 2012. Gaceta del Congreso. Recuperado de: <https://vlex.com.co/vid/acta-septiembre-2012-senado-451030982>
- Ani Construye Colombia Avanza, Informe de Gestión 2011 – 2018. Recuperado de: [https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u410/informe\\_ani\\_2018\\_0608.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u410/informe_ani_2018_0608.pdf)
- Comisión Legal De Cuentas, Cámara de Representantes (Mayo 18 de 2011). Citación a la señora gerente general del Instituto Nacional De Concesiones, Doctora María Inés Agudelo Valencia, situación administrativa, financiera,

presupuestal y de control interno De esa entidad a 31 de diciembre de 2010 y a 31 de marzo de 2011.

Congreso de Colombia. (Octubre 28 de 1993) Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso de Colombia (Diciembre 27 de 2002) Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República. [Ley 790 de 2002]. DO: 45.046. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6675>

Congreso de Colombia (Julio 16 de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007] Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678>

Contraloría General de la República (Julio de 2010). Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral regular. Ministerio de Transporte, vigencia 2010. Recuperado de: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479122/043\\_AR\\_MINTRANSPORTE\\_2010.pdf/a3cbe45f-2caa-4980-8c9d-07a4ca37151e?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479122/043_AR_MINTRANSPORTE_2010.pdf/a3cbe45f-2caa-4980-8c9d-07a4ca37151e?version=1.0)

Congreso de Colombia (Julio 16 de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007] DO: 48059. Recuperado de:

Congreso de Colombia (Mayo 04 de 2011). Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones." [Ley 1444 de 2011] DO: 48059. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680622>

Congreso de Colombia (Julio 12 de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011] DO: 48059. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1474\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html)

Congreso de Colombia (Enero 10 de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones [Ley 1508 de 2012] DO:48308

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

Congreso de Colombia (Noviembre 22 de 2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. [Ley 1682 de 2013] DO: 48.982. Recuperado de:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1682\\_2013.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1682_2013.html)

Congreso de Colombia (Enero 15 de 2018). "Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones". [Ley 1882 de 2018] DO: . Recuperado de:  
[https://www.ani.gov.co/sites/default/files/ley\\_1882\\_del\\_15\\_de\\_enero\\_de\\_2018.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/ley_1882_del_15_de_enero_de_2018.pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (31 De Mayo De 2002) Sentencia 1999-9001 [M.P. Ligia López Días] Recuperado de:  
[http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_75992041ccb5f034e0430a010151f034](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_75992041ccb5f034e0430a010151f034)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (Agosto 01 de 2002) Radicación número: 11001-03-25-000-2001-0046-01(21041) [C.P. German Rodríguez Villamizar] Recuperado de: <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-52563157?ga=2.170722848.1444649480.1581283578-762290461.1581283578>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 2 de septiembre de 2011, MP Ruth Stella Correa Palacio, Rad. 25000-23-26-000-1994-00494-01(15476) Recuperado de:  
[http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_b027a330857a00a4e0430a01015100a4](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_b027a330857a00a4e0430a01015100a4)

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (Agosto 2 de 2013) Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00213-00(2149) [C.P. Augusto Hernández Becerra] Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=55191>

Consejo de Estado. (Julio 26 de 2017). Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) [C.P. Milton Chaves García.] Recuperado de:  
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00\(22326\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2018%2000006-00(22326).pdf)

Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. (Noviembre 18 de 2017), Rad. 11001032500020050006800 [C.P. César Palomino Cortés].

Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2017/11/11001032500020050006800.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (Febrero 08 de 2018), Sentencia 01507 01, [C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez] Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86359>

Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo (Febrero 22 De 2018) Sentencia 00942 de 2018 [C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas] Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85625>

Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo (Septiembre 20 de 2018) Sentencia 00316 de 2018 [Jaime Enrique Rodríguez Navas] Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88819>

Constitución Política de Colombia (1991)

Contraloría General de la República, Informe Consolidado de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular. Instituto Nacional De Concesiones – INCO. Vigencia 2010 (Recuperado de: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479122/038\\_AR\\_INCO\\_2010.pdf/3ea5db9e-d430-43a9-91d4-91bea8247fad?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479122/038_AR_INCO_2010.pdf/3ea5db9e-d430-43a9-91d4-91bea8247fad?version=1.0))

Contraloría Nacional de la República, Comunicado de Prensa No. 103 (2014). [https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2014/-/asset\\_publisher/JI4Sa8JTmjbW/content/13-hallazgos-con-presunta-connotacion-fiscal-por-73-239-millones-se-identificaron-en-auditoria-de-contraloria-a-la-ani?inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2014/-/asset_publisher/JI4Sa8JTmjbW/content/13-hallazgos-con-presunta-connotacion-fiscal-por-73-239-millones-se-identificaron-en-auditoria-de-contraloria-a-la-ani?inheritRedirect=false)

Corte Constitucional (Septiembre 2 de 1998). Sentencia C-456/98 [M.P. Antonio Barrera Carbonell] Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-456-98.htm>

Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión (Mayo 30 de 2007) Sentencia T-446 de 2007 [M.P. Clara Inés Vargas Hernández] Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-446-07.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (Julio 09 de 2008). Sentencia C-693/08 [Marco Gerardo Monroy Cabra] Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-693-08.htm>

Corte Suprema De Justicia, Sala De Casación Penal (Marzo 21 de 2002). Proceso No 14124 [M.P. Carlos Eduardo Mejía Escobar] Recuperado de: [http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/juri/e\\_14124\\_02.doc](http://www.nuevalegislacion.com/files/susc/cdj/juri/e_14124_02.doc)

- Corte Suprema De Justicia, Sala de Casación Penal, (Septiembre 27 de 2012) Rad. 37.322 [M.P. Fernando Alberto Castro Caballero] Recuperado de: [https://www.redjurista.com/Documents/corte\\_suprema\\_de\\_justicia,\\_sala\\_de\\_casacion\\_penal\\_e.\\_no.\\_37322\\_Sentencia\\_C-693de\\_2012.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/corte_suprema_de_justicia,_sala_de_casacion_penal_e._no._37322_Sentencia_C-693de_2012.aspx#/)
- Corte Suprema De Justicia. Sala De Casación Penal Sala De Juzgamiento (Octubre 27 de 2014) SP14623-2014 Rad. 34.282 [M.P. Fernando Alberto Castro Caballero] Recuperado de: [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10614/3943656/SP14623-2014\(34282\).pdf/e5e09df6-2d3a-4b9d-9ed1-871bb1f50685](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10614/3943656/SP14623-2014(34282).pdf/e5e09df6-2d3a-4b9d-9ed1-871bb1f50685)
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (septiembre 27 de 2017) Sentencia SP14496-2017/39831 [M.P. José F. Acuña Vizcaya] Recuperado de: [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_565d1db46d694ad3bbafeba2e10880df](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_565d1db46d694ad3bbafeba2e10880df)
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal (Febrero 28 de 2018) Sentencia SP436. [M.P. José Luís Barceló Camacho] Recuperado de: <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/SP436-201851833.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Febrero 22 de 1995) Plan de Infraestructura Vial (Documento Conpes 2765). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2765.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Abril 26 de 1995) Participación Del Sector Privado En Infraestructura Física (Documento Conpes 2775). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2775.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Junio 11 de 1997) Balance de los Procesos de Vinculación de Capital Privado - Las Privatizaciones (Documento CONPES 2929). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2929.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Agosto 17 de 1999) Programa de Concesiones Viales 1998 – 2000: Tercera Generación (Documento CONPES 3045). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3045.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Septiembre 20 de 2004) Modificación al conpes 3272 del 23 de febrero de 2004: Criterios para la priorización de proyectos del Programa de Infraestructura Vial y Desarrollo Regional (Documento CONPES 3311). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3311.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (Marzo 06 de 2006) Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014 (Documento CONPES 3413). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3413.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Julio 18 de 2008) Concepto previo favorable para la prórroga o adición de los contratos de concesión vial y férrea (Documento CONPES 3535). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3535.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (Diciembre 30 de 2008) Ratificación del concepto previo favorable emitido mediante documento conpes 3535 de 2008 para la prórroga o adición de los contratos de concesión vial (Documento CONPES 3563). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3563.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (Marzo 09 de 2009) Importancia estratégica del proyecto vial “Autopista Ruta del Sol” (Documento CONPES 3571). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3571.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (Diciembre 16 de 2009) Modificación y ratificación del concepto previo favorable para la adición de los contratos de concesión vial “Bosa – Granada – Girardot” y “Pereira – La Victoria” (Documento CONPES 3632). Bogotá D.C. Colombia: DNP. Recuperado de: [https://www.ani.gov.co/sites/default/files/documento\\_conpes\\_3632\\_modificacion\\_y\\_ratificacion\\_contravtos\\_bosa\\_granada\\_girardot\\_pereira\\_la\\_victoria.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/documento_conpes_3632_modificacion_y_ratificacion_contravtos_bosa_granada_girardot_pereira_la_victoria.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. Plan Colombia: Balance de los 15 años. Boletín: 180216, 2016, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN\\_COLOMBIA\\_Boletin\\_180216.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf)
- Juzgado 7° Penal del Circuito con función de conocimiento de Bogotá. Radicación 1100160000102201100526 01 Procesado HIPÓLITO MORENO GUTIÉRREZ Delitos Cohecho propio en concurso heterogéneo con interés indebido en la celebración de contratos. Recuperado de: <http://derechopenalcolombia.blogspot.com/2013/12/>
- Presidencia de la República (30 de diciembre de 1992). “Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.” [Decreto 2171 de 1992]. DO: 40704. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76234>

- Presidencia de la República (junio 26 de 2003). Por el cual se crea el Instituto Nacional de Concesiones, Inco, y se determina su estructura. [Decreto Ley 1800 de 2003]. DO: 45231. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1353328>
- Presidencia de la República (Septiembre 12 de 2008). Por el cual se establecen los parámetros para el otorgamiento del concepto previo favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, para la prórroga o adición a contratos de concesión de obra pública nacional. [Decreto 3460 de 2008]. DO: 47.110. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=32716>
- Presidencia de la República (Diciembre 24 de 2008). Por el cual se expide el régimen de garantías en la Contratación de la Administración Pública. [Decreto 4828 de 2008]. DO: 47.213. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1542947>
- Presidencia de la República (Julio 03 de 2009). Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 4828 del 24 de diciembre de 2008. [Decreto 2493 de 2009]. Derogado por el art. 9.2, Decreto Nacional 734 de 2012. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36606>
- Presidencia de la República (Noviembre 03 de 2011). Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO). [Decreto Ley 4165 de 2011]. DO: 48242. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1542947>
- Superintendencia de Industria y Comercio (Septiembre 13 de 2018) Por medio de la cual se abre una investigación y se formula un pliego de cargos [Resolución 67.837 de septiembre de 2018] Recuperado de: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/2018/Resolucion-No-67837.PDF>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2019). Por cartelización empresarial en el mercado del cemento, Superindustria sanciona a ARGOS, CEMEX y HOLCIM | Retrieved February 4, 2020, from Sic.gov.co website: <https://www.sic.gov.co/noticias/por-cartelizacion-empresarial-en-el-mercado-del-cemento-superindustria-sanciona-a-argos-cemex-y-holcim>
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2019). Por cartelización empresarial en papel higiénico y otros papeles suaves, Superindustria sanciona a 4 empresas productoras | Retrieved February 4, 2020, from Sic.gov.co website: <https://www.sic.gov.co/noticias/por-cartelizacion-empresarial-en-papel-higienico-y-otros-papeles-suaves-superindustria-sanciona-a-4-empresas-productoras>

Superindustria ratifica sanciones a empresas y directivos del sector azucarero por cartelización empresarial | Superintendencia de Industria y Comercio. (2019). Retrieved from Sic.gov.co website: <https://www.sic.gov.co/noticias/superindustria-ratifica-sanciones-a-empresas-y-directivos-del-sector-azucarero-por-cartelizacion-empresarial>

Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Diciembre 05 de 2012), Sentencia TAD-CUN-SIII-1631-2012 [M.P. Carlos Alberto Vargas Bautista] Recuperado de: [https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/sentencia/2012/TAD-CUN-SIII-1631-2012//TAD-CUN-SIII-1631-2012\\_ORIGINAL.dot](https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/sentencia/2012/TAD-CUN-SIII-1631-2012//TAD-CUN-SIII-1631-2012_ORIGINAL.dot)

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección primera (Diciembre 06 de 2018) Expediente 250002341000 2017000-83-00 [M. P. Luis Manuel Lasso Lozano] Recuperado de: [https://drive.google.com/file/d/1lxtsQ6SKxZknCLMPVS9kafKrhMi\\_6OYu/view](https://drive.google.com/file/d/1lxtsQ6SKxZknCLMPVS9kafKrhMi_6OYu/view)

Tribunal Arbitral Agencia Nacional de Infraestructura –ANI- contra Unión Temporal Desarrollo Vial Del Valle Del Cauca y Cauca y Otros, (Bogotá D.C. Noviembre 25 de 2016). Recuperado de: <http://www.infraestructura.org.co/laudos/18%20AGENCIA%20NACIONAL%20DE%20INFRAESTRUCTURA%20vs%20UT%20DESARROLLO%20VIAL%20DEL%20NORTE%20DEL%20CAUCA%20Y%20CAUCA%20Y%20OTROS%2025%2011%202016.pdf>

Tribunal Arbitral de Autopistas Del Sol S.A.S Contra Agencia Nacional De Infraestructura –Ani– Cámara De Comercio De Bogotá, Centro De Arbitraje y Conciliación. Laudo arbitral Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Recuperado de: <http://www.infraestructura.org.co/laudos/15%20AUTOPISTAS%20DEL%20SOL%20S.A.S.%20vs%20ANI%2006%2012%202016.pdf>

Tribunal Arbitral, Concesión Autopista Bogotá Girardot S.A. contra Agencia Nacional De Infraestructura – Ani. Laudo Arbitral. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciocho (2018). Recuperado de: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/23044/4150%20CONCESI%C3%93N%20AUTOPISTA%20BOGOT%C3%81%20GIRARDOT%20S.A.%20VS.%20AGENCIA%20NACIONAL%20DE%20INFRAESTRUCTURA%20-%20ANI%2031%2010%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Tribunal Superior De Bogotá, Sala Penal. (Enero 18 De 2017), Rad. 110016000000201400604 06 [M. P. Alberto Poveda Perdomo] Recuperado de: [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol\\_e2c809f1c06b4098874bbf873fa8fec5](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_e2c809f1c06b4098874bbf873fa8fec5)

Uribe, A. (2003). Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario (2002-2006). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

## **Prensa y contenido Web**

Cuestión Pública (diciembre 12 de 2018) Cuatro encuentros entre Uribe, Odebrecht y el pagador de sobornos (En línea: <https://cuestionpublica.com/uribe-encuentros-marcelo-odebrecht-cables-reservados-brasil/>). Reuniones análogas de mandatarios de otros países condujeron a investigaciones que llevaron a su condena o su orden de captura.

El Espectador El problema de la infraestructura vial Editorial 15 Jul 2008 (En línea: <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/articulo-el-problema-de-infraestructura-vial>)

El Espectador (28/07/2010) Germán Cardona, el pragmático. <https://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-210888-german-cardona-el-pragmatico>

El Espectador. Contratos Fase III de Transmilenio, calle 26 y carrera 10ª. Recuperado de: <http://static.elespectador.com/archivos/2011/04/ca21f9d456ec19ce69d2f9e0c1af57ef.pdf>

El Espectador. (6/12/2013). Juez condenó a 8 años de prisión al exdirector del Inco. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/juez-condeno-8-anos-de-prision-al-exdirector-del-inco-articulo-462672>

El Espectador. (2014, December 14). ¿Cómo modernizar a Colombia? Retrieved January 31, 2020, from ELESPECTADOR.COM website: <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/modernizar-colombia-articulo-532967>

El Espectador. (13/1/2017). “Gabriel García me traicionó”: Uribe sobre captura de su funcionario por caso Odebrecht. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/gabriel-garcia-me-traiciono-uribe-sobre-captura-de-su-f-articulo-674491>

El Nuevo Herald. (20/12/2010). Tomás Uribe rechaza que haya sido intermediario para contrato. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article2011232.html>.

- El País (25/08/2003) Renunció el Zar Anticorrupción. Recuperado de: <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Agosto252003/colnert.html>
- EL TIEMPO 07 de mayo 2007. La mujer que la habla al oído del presidente Uribe es la ministra consejera Cecilia Álvarez-Correa. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3546578>
- El Nuevo Herald. Gerardo Reyes, 07 de noviembre de 2010. Grabación revela intrigas en millonario contrato del gobierno colombiano. (En línea: <https://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/article2010093.html>).
- El Tiempo, febrero 15 de 1997. MÁS PASTRANO-TURBOLOPISMO. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-582547>
- El Tiempo, 21 de noviembre 1991. López niega los cargos de Lehder, Gerardo Reyes. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-194497>)
- El Tiempo, Febrero 15 de 1997. Restrepo, J. () Más Pastrano-Turbolopismo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-582547>
- El Tiempo. (22/4/2004). Renuncia director de concesiones. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1571244>
- El Tiempo. (28/11/2006). Se inicia caducidad de contrato en concesión Bogotá-Girardot. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14952237>
- El Tiempo (07/05/2007) La mujer que la habla al oído del presidente Uribe es la ministra consejera Cecilia Álvarez-Correa. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3546578>
- El Tiempo. (15/3/2011). Inco, campeón en perder demandas en el Estado. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4506192>
- Las 2 Orillas (19/01/2017) Ruptura definitiva de Gina Parody y Cecilia Álvarez con su mentor Álvaro Uribe. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/ruptura-definitiva-de-gina-parody-y-cecilia-alvarez-con-su-mentor-alvaro-uribe/>
- Las 2 Orillas, Enero 10, 2019. ¿Qué ha pasado con los 26 detenidos por el Carrusel de la Contratación de Bogotá? En: <https://www.las2orillas.co/que-ha-pasado-con-los-26-detenidos-por-el-carrusel-de-la-contratacion-de-bogota/>
- La Silla Vacía. HÉCTOR RIVEROS (19/11/2011) El Ministro que se iba a caer. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/el-ministro-que-se-iba-caer-29729>

LASILLAVACIA.COM, 26 DE ABRIL DE 2016. Un gabinete para el plebiscito. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/un-gabinete-para-el-plebiscito-55584>

MAB Ingeniería de Valor. (26/11/2016). ¿Qué son las Concesiones Viales de Cuarta Generación o 4G? Recuperado de <http://mab.com.co/que-son-concesiones-viales-de-cuarta-generacion-4g/>

Noticias Uno Colombia. (15/1/2017). Andrés Felipe Arias acompañó a Uribe y García Morales en reunión con Marcelo Odebrecht de 2009. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=N7fUCbyLXxg>

Noticias Uno Colombia. (27/8/2017). Andrés Felipe Arias ayudó en el tema de Odebrecht: Otto Bula. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=HTGnBimlgk4>

Noticias Uno, febrero 19 de 2017. Gerente de infraestructura de Odebrecht se reunió con Uribe antes de adjudicar la Ruta del Sol (En línea: <https://canal1.com.co/noticias/gerente-de-infraestructura-de-odebrecht-se-reunio-con-uribe-antes-de-adjudicar-la-ruta-del-sol/>) Noticias Uno, octubre 21 de 2017. Estos son los contratos de Odebrecht y Daniel García Arizabaleta. (En línea: <https://canal1.com.co/noticias/garcia-arizabaleta-exdir-invias-odebrecht-contrato-no-ha-llamado-la-fiscalia/>)

Emisión de Noticias Uno (En línea: [https://www.youtube.com/watch?v=jaBo9\\_M46Yg](https://www.youtube.com/watch?v=jaBo9_M46Yg)).

Noticias Uno, febrero 26 de 2017. Procuraduría Ordóñez destruyó documentos de uno de los expedientes de Odebrecht (En línea: <https://canal1.com.co/noticias/procuraduria-ordonez-destruyo-documentos-de-uno-de-los-expedientes-de-odebrecht/>)

Noticia Uno, agosto 21 de 2017. García Morales dijo que Odebrecht ordenó girar 400 mil dólares a la campaña Santos 2010 (En línea: <https://canal1.com.co/noticias/garcia-morales-dijo-que-odebrecht-ordeno-girar-400-mil-dolares-la-campana-santos-2010/>).

Portafolio. (13/12/2012). Tribunal tumbó licitación de doble calzada Bogotá-Girardot. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/tribunal-tumbo-licitacion-doble-calzada-bogota-girardot-104560>

Portafolio (06/03/2014) Infraestructura: con todas las de la ley. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-alvarez-correa-glen/infraestructura-ley-42718>

Portafolio Diciembre 12 De 2017, Condenan a exviceministro de transporte, Gabriel García Morales, a 5 años de cárcel por caso Odebrecht. (En línea:

<https://www.portafolio.co/economia/condena-a-exviceministro-de-transporte-por-caso-odebrecht-512518>)

Presidencia de la República (28/07/2004). MEDIANTE AUDIENCIA PÚBLICA GOBIERNO ADJUDICÓ DOBLE CALZADA BOGOTÁ-GIRARDOT. Recuperado de: [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2004/junio/28/14282004.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2004/junio/28/14282004.htm)

RCN Radio. Ángel Ocampo Rodríguez (21/11/2018). Denuncian relación entre uribistas y Odebrecht en campaña al Concejo de Bogotá. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/politica/denuncian-relacion-entre-campana-uribista-al-concejo-de-bogota-y-odebrecht>

Semana (10/24/1983) Comisión Moralizadora Y Ombudsman. Recuperado de: <http://www.semana.com/opinion/articulo/comision-moralizadora-ombudsman/3922-3>

Semana (7/16/1990) Así fue el negocio. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/asi-negocio/13604-3>

Semana.com. (2002) El terremoto político. El nombramiento del nuevo ministro del Interior sorprendió, desconcertó e indignó. ¿En que estaba pensando el presidente Uribe? (En línea: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-terremoto-politico/51154-3>)

Semana. (13/6/2004). Cuando el río suena. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/cuando-rio-suena/66251-3>

Semana, octubre 4 de 2019. Golpe a la SIC; procesos se vendrían a pique por sentencia de la corte.

Semana.com. Los nuevos cacaos. Septiembre 23 de 2006 (En línea: <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-nuevos-cacaos/81120-3>)

Semana. (12/2/2006). A medio camino. Las recientes extensiones a las concesiones viales tienen al Ministro de Transporte en el ojo del huracán. ¿Qué está pasando? Recuperado de <http://www.semana.com/economia/articulo/medio-camino/75768-3>

Semana. (20/11/2006). Renunció funcionario de Uribe que estuvo en reunión de Ralito. Recuperado de <http://www.semana.com/on-line/articulo/renuncio-funcionario-uribe-estuvo-reunion-ralito/82333-3>

Revista Semana. (26/7/2008). El 'renegociazo'. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-renegociazo/94155-3>

Semana (1/12/2013). La tenaza de los García Romero. Recuperado de:  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/la-tenaza-garcia-romero/329344-3>)

Semana. (28/07/2017) Daniel Coronell. Prosperidad democrática. Recuperado de:  
<https://www.semana.com/opinion/articulo/prosperidad-democratica/261958-3>

Semana, (04/10/2019). Golpe a la SIC; procesos se vendrían a pique por sentencia de la corte. Recuperado de:  
<https://www.semana.com/nacion/articulo/procesos-de-la-sic-se-vendrian-a-pique-por-sentencia-de-la-corte/609001>

WRadio. (24/2/2016). Investigan a la Unión Temporal Desarrollo Vial del Valle del Cauca y Cauca. Recuperado de  
<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/82038203820382038203820382038203investigan-a-la-union-temporal-desarrollo-vial-del-valle-del-cauca-y-cauca/20160224/nota/3068927.aspx>

Santos gobernó con su rosca. Por DANIELA AMAYA RUEDA  
<https://lasillavacia.com/santos-gobierno-con-su-rosca-67163>

El Ministro que se iba a caer, HÉCTOR RIVEROS · 19 DE NOVIEMBRE DE 2011.  
(<https://lasillavacia.com/historia/el-ministro-que-se-iba-caer-29729>)

Los corredores para la prosperidad, la huella que deja el ministro Cardona. JUAN ESTEBAN LEWIN · 16 DE MAYO DE 2012.  
<https://lasillavacia.com/historia/los-corredores-para-la-prosperidad-la-huella-que-deja-el-ministro-cardona-33367>.

El Espectador. Mayo 3 de 2012. Ministro de Transporte, contra las cuerdas. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/ministro-de-transporte-contra-cuerdas-articulo-343566>

Portafolio, Marzo 06 DE 2014. Infraestructura: con todas las de la ley, Cecilia Álvarez-Correa Glen. <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-alvarez-correa-glen/infraestructura-ley-42718>

Semana.com. (05/24/2015) “A cada congresista lo comprábamos con 5.000 dólares”. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/william-rodriguez-abadia-a-cada-congresista-lo-comprabamos-con-5000-dolares/428957-3>

Ruptura definitiva de Gina Parody y Cecilia Álvarez con su mentor Álvaro Uribe. Por: Las2orillas, enero 19, 2017. <https://www.las2orillas.co/ruptura-definitiva-de-gina-parody-y-cecilia-alvarez-con-su-mentor-alvaro-uribe/>

Un gabinete para el plebiscito. Por LASILLAVACIA.COM, 26 DE ABRIL DE 2016.  
<https://lasillavacia.com/historia/un-gabinete-para-el-plebiscito-55584>